

Le Self-Government local en Serbie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 18 Mars 1911, à 3 heures du soir

PAR

Michel GLOUCHTCHÉVITCH

Président : M. LARNAUDE, professeur

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur
LESSEUR, professeur*



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5°

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LE SELF-GOVERNMENT LOCAL
EN SERBIE

Le Self-Government local en Serbie

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le samedi 18 Mars 1911, à 3 heures du soir

PAR

Michel GLOUCHTCHÉVITCH

Président : M. LARNAUDE, professeur

*Suffragants : { MM. CHAVEGRIN, professeur
LESSEUR, professeur*



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS-5°

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

—
1911

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

LE SELF-GOVERNMENT LOCAL EN SERBIE

AVANT-PROPOS

Notre but est de donner un exposé de la question du Self-Government local en Serbie, autour de laquelle se sont menées des luttes politiques pendant plus de quarante ou cinquante ans, et qui aujourd'hui n'est pas encore résolue. Pour bien connaître et comprendre l'état actuel du gouvernement local, il nous a été indispensable de tracer l'histoire du gouvernement local dans les périodes antérieures. D'autant plus que le Self-Government reçut une application beaucoup plus étendue pendant la domination turque et aux premiers jours de la liberté que dans l'organisation actuelle de l'État. La connaissance de cet exposé historique nous est utile encore pour pouvoir constater que les idées du Self-Government ont été longtemps appliquées en Serbie et que par conséquent elles ne sont pas

une importation étrangère, ainsi qu'à plusieurs reprises on a voulu le dire. Si elles ont été abandonnées au début de notre organisation de l'État, c'est sous l'influence des législations de l'Occident et par le désir de créer un gouvernement centralisé et puissant à l'intérieur.

Mais pour la période du Moyen-Age et de la domination turque, les renseignements historiques, nécessaires pour la connaissance plus complète de l'organisation, font défaut. Nous n'en connaissons donc que les traits principaux. Nous ne savons pas, par exemple, quelle a été l'organisation municipale des Bourgs au Moyen-Age. Des documents établissent seulement qu'il existe au bord de la mer Adriatique des villes libres (actuellement ce pays est la Dalmatie) organisées sous la forme de petites républiques. Il faut croire que pendant les cinq siècles de la domination turque les documents se sont perdus ou qu'il n'en existait peut-être pas. Un de nos premiers jurisconsultes s'exprime ainsi à ce propos : « A notre vif regret, les coutumes de droit de la vie jadis heureuse et florissante ont disparu et restent inconnues. L'ancien État Serbe a commencé de se développer dans des circonstances peu favorables, a progressé trop vite et n'a pu se consolider : il est semblable à une fleur de printemps, grillée par le soleil, qui succombe à la première bourrasque... C'est la raison pour laquelle les coutumes

de droit n'ont pu se développer et se conserver¹. »

Nous avons divisé notre étude en une partie historique, une partie descriptive de l'organisation actuelle et une partie critique. Etant donné que nous nous sommes inspiré entièrement du principe de la valeur et de l'utilité incontestables des institutions provinciales, nous avons cru nécessaire pour l'intelligence de notre étude d'exposer, dans l'Introduction, les raisons pour lesquelles nous estimons ces institutions et le régime de décentralisation. Mais comme l'Angleterre présente un type du gouvernement local fort, nous avons mentionné les principes sur lesquels il repose pour faire ressortir la différence avec les systèmes Serbe et Français.

1. Krstitch : *Réflexions sur le Code Doucbane*, p. 93.

INTRODUCTION

I

La question de la supériorité du régime de Centralisation sur celui de la Décentralisation ou inversement avait été longtemps discutée. En France et en Serbie elle remplit toute une période des luttes politiques qui remontent bien avant la Révolution en France et qui date en Serbie de 1870. Elle est encore aujourd'hui à l'ordre du jour des réformes à accomplir dans les deux pays. Pourquoi reste-t-elle si longtemps sans être définitivement résolue ? Quoique, à nos yeux, on ait suffisamment prouvé et démontré la valeur de la décentralisation autant au point de vue administratif et juridique qu'au point de vue social, elle n'est pas résolue, parce qu'elle est une question politique. Comme telle, elle reste trop liée aux intérêts des partis politiques gouvernants, qui craignent souvent que le changement du système ne leur soit défavorable. Le système de la décentralisation n'est pas encore im-

planté définitivement ni en France ni en Serbie, mais il faut pourtant constater que l'esprit des dernières législations s'en rapproche peu à peu. « Nous marchons lentement, mais nous allons sûrement ¹. »

La supériorité de la décentralisation est pour nous incontestable. Nous allons examiner brièvement les arguments qui peuvent être invoqués et les arguments qui l'ont été déjà.

Le régime centralisé, sous lequel toute réglementation, tous les ordres, toute la vie partent du Centre, présente, disent ses défenseurs, des avantages incontestables. En lui donnant une grande unité, il rend le pays plus fort, l'anime d'un esprit commun qui renforce évidemment la notion de l'unité nationale. Les citoyens eux-mêmes y gagnent, car ce régime est le seul qui crée l'égalité parfaite de tous les citoyens par l'uniformité de sa réglementation, par une équitable application de toutes les lois. Il est en mesure de supprimer tous les privilèges et de garantir aux citoyens l'égale répartition des droits et des charges par sa législation applicable à tous. Comme dans chaque homme, il se trouvera toujours dans les petites localités une dose d'égoïsme, qu'il faut tâcher de diminuer. Cette tâche ne peut être accomplie que par le régime centralisé. Mais en se plaçant au point de vue de l'administration, il pré-

1. Berteley. Préface du livre Jenks : *Un essai sur le gouvernement local en Angleterre*, p. 15.

sente cet avantage que l'administration est gérée par les fonctionnaires possédant les connaissances techniques et spéciales qui sont absolument indispensables. La bonne administration est en dépendance de l'ordre, et celui-ci ne peut exister que là où il y a unité dans l'action et dans le commandement.

Dans le régime centralisé, nous voyons entre autres deux inconvénients fondamentaux : sous le rapport de la liberté et des individus. Il est incompatible avec la liberté. Un auteur a dit à juste titre que le complément logique à la liberté est un régime décentralisé. On en trouve facilement la preuve dans l'exposé des législations municipales serbes. Celle-ci a suivi strictement tout le changement politique et a vu des jours de liberté sous les régimes démocratiques. Le régime décentralisé est intimement lié avec la démocratie. « Je crois — dit de Tocqueville, — les institutions provinciales utiles à tous les peuples, mais aucun ne me semble avoir un besoin plus réel de ces institutions que celui dont l'état social est démocratique. » Sous le régime centralisé la liberté n'est pas garantie. Les institutions provinciales n'existent pas, et tout l'ordre venant d'en haut, les changements de Gouvernement et la dictature sont plus faciles pour cette raison que la résistance est plus faible. Les régimes personnels, les Coups d'État s'accomplissent et les changements se produisent dans la Capitale, sans aucune participation

des provinces comme l'histoire l'avait montré en France.

« Comment résister à la tyrannie dans un pays où chaque individu est faible et où les individus ne sont unis par aucun intérêt commun ¹ ? » La porte est par conséquent ouverte au despotisme personnel, il est supporté et toléré par le peuple non habitué à la liberté. Ce fait que les nations décentralisées sont libres est tellement évident, qu'un des plus ardents partisans de la Centralisation, Dupont White, le reconnaît ouvertement en intitulant tout un chapitre de son ouvrage par : « D'un mérite des gouvernements décentralisés, qui est la liberté ². » Mais il ne dit pas là que les pays centralisés ne soient pas libres. Au contraire les peuples centralisés peuvent être libres, quoique la liberté fût connue tout d'abord par les peuples décentralisés. A l'encontre de cette idée de Dupont White, De Tocqueville considère que la liberté ne peut exister que dans les pays décentralisés. « Sans institutions locales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté... Le Despotisme refoulé dans l'intérieur du corps social, reparaît tôt ou tard à la surface ³. » L'histoire a prouvé du reste que les pays centralisés sont

1. De Tocqueville : *La démocratie en Amérique*.

2. Dupont White : *Centralisation*, p. 127.

3. De Tocqueville, *op. cit.*

plus facilement sujets à la Révolution et aux perturbations que les pays décentralisés. Ce fait est reconnu par Dupont White : «... les pays centralisés auront peut-être des révolutions avec leur effet naturel qui est de troubler l'ordre, de blesser la justice, de compromettre la paix et d'exposer la nation ». Il préfère tout de même un tel risque à un pays décentralisé, qui n'a « ni l'ordre, ni justice, ni paix, ni lien national ». A l'égard des individus eux-mêmes le régime centralisé donne des résultats encore pires. A quoi se réduisent le rôle et la vie civique d'un citoyen ? Il est toujours loin des affaires publiques, loin de la vie publique, se désintéressant de toutes les questions d'intérêt commun. Son initiative étouffée, l'individu ne demande qu'à être gouverné. « Une fois pliés à l'obéissance, les citoyens conservent ce pli, lors même qu'ils perdent leurs maîtres ; si, dans un moment d'irritation, ils les ont renversés, ils en cherchent d'autres. C'est un besoin pour eux d'être fortement administrés, ils ont contracté le goût du joug, ils savoureront la volupté de sentir un mors dans leur bouche, quelle que soit la main qui tienne les guides ¹ ». L'individu n'est plus un être majeur. Cette éternelle situation, où on ne lui laisse aucune liberté d'action, où on ne fait que lui répéter son incapacité, rend l'individu

1. D'Avenel : *Richelieu et la monarchie absolue*, th. IV.

servile. Il n'a pas d'initiative pour accomplir quelque œuvre que ce soit, car il attend toute action d'un être tout-puissant qui est à ses yeux le Pouvoir Central. Ce n'est pas seulement l'intérêt pour la chose publique qui disparaît en lui, c'est aussi l'intérêt pour toute chose qui le concerne de plus près. Il continue à vivre comme un « colon indifférent à la destinée du lieu qu'il habite... La fortune de son village, la police de sa rue, le sort de son église et de son presbytère ne le touchent point ; il pense que toutes ces choses ne le regardent en aucune façon et qu'elles appartiennent à un étranger puissant qu'on appelle le gouvernement... Quand les nations en sont arrivées à ce point... on y trouve encore des sujets, mais on n'y voit plus des citoyens¹ ».

Cet apprentissage de la servitude disparaît par contre dans le régime décentralisé. Avec les institutions provinciales et la liberté plus grande qu'elles engendrent, l'individu y gagne évidemment. L'Etat se déchargeant de certaines affaires d'intérêt régional ou local, celles-ci sont gérées par les habitants eux-mêmes. Il se développe chez eux le goût du travail, l'initiative augmente et leur horizon s'élargit. En réalité l'individu, en s'intéressant davantage aux affaires du lieu qu'il habite, cesse de se laisser

1. De Tocqueville, *op. cit.*

absorber par ses affaires personnelles, il remarque qu'il existe au-dessus de ses intérêts à lui un groupe d'intérêts plus élevés et communs, il sort de l'égoïsme dans lequel l'avait enfermé la Centralisation. On développe dans l'individu sa dignité et sa liberté. Il ne s'agit pas seulement de faire croire à l'individu qu'il est libre parce qu'il pourra, le jour d'élection, laisser tomber sa boule dans l'urne portant le nom du candidat qui lui convient le mieux. Cette liberté peut lui être procurée par le régime centralisé. Il s'agit, au contraire, en augmentant son goût pour les affaires publiques, de montrer à l'individu qu'il est libre parce qu'il concourt de son côté à l'administration et à la vie publique de son pays, parce qu'il sera consulté sur l'opportunité d'une affaire importante à entreprendre dans le lieu où il habite.

Le régime centralisé ne permet aucune coopération des individus dans l'administration du pays, mais permet d'un autre côté l'élection des députés qui seront chargés de gouverner le pays. C'est une contradiction qui a été bien remarquée par Vicomte d'Avenel : « En vérité puisque le peuple peut tout, il doit pouvoir les petites choses comme les grandes ; il est impossible de sortir de ce dilemme : ou l'électeur est intelligent ou il ne l'est pas. S'il ne l'est pas, pourquoi lui transmettre les destinées de l'Etat ? Pourquoi se rapporter à sa sagesse pour tran-

cher, en désignant les législateurs, les matières épineuses, succès d'écueil de la politique? Si au contraire il est doué du bon sens vulgaire, qui éclaire tout homme venant au monde, pourquoi prétendez-vous savoir mieux que lui, dans l'intérieur de quelques lieues carrées qui composent sa commune, les bâtiments qu'il doit construire, les dons et legs qu'il doit accepter, les procès qu'il doit intenter, les maîtres d'école qu'il doit payer? »

Certains partisans de la Centralisation invoquent d'autres arguments pour justifier leur régime. Ils ne considèrent plus la supériorité de l'administration des affaires locales par l'Etat, mais ils estiment l'intervention de l'Etat nécessaire pour la protection des minorités. Ainsi Dupont White reconnaît que les localités sont les meilleurs juges de leurs intérêts, mais il y met une condition préalable : « lorsqu'elles sont unanimes dans leur manière de l'entendre »¹. L'état intervient alors pour empêcher la mainmise de la majorité sur la minorité, qui sans cette intervention serait laissée au bon plaisir de la majorité. Mais cet argument n'a pas de valeur, car les centralisateurs admettent de même la mainmise — si on peut parler en général d'une mainmise — d'une majorité appartenant à un gouvernement sur ses adversaires.

1. Dupont White : *Centralisation*, p. 30.

Si par la simplicité des institutions, par l'unité et conformité dans l'administration l'allure des affaires peut être en quelque sorte assurée régulièrement, il y a encore un point sur lequel le régime centralisé présente des défauts. Dans la vie économique, dans le progrès social il est absolument impossible de se contenter pendant tout le temps et à toutes les époques des mêmes institutions et des mêmes rouages sociaux. Tant qu'on avance dans la civilisation, la vie sociale change et les institutions également. Lorsqu'on vit sous le régime décentralisé ce changement se produit facilement et progressivement ; les institutions, jouissant de la liberté, s'accommodent des nouvelles conditions de la vie sociale. Tout ce changement s'exerce plus difficilement dans un régime centralisé où règne l'uniformité des institutions.

L'Angleterre, pays de la haute civilisation, est en même temps le pays de la plus grande diversité d'institutions. Lorsque nous réalisons jusqu'au bout cette idée d'uniformité des institutions, nous arrivons immédiatement à un état d'injustice qu'elles établissent forcément. La Constituante, par exemple, avait créé le même régime municipal pour toutes les communes, les plus petites comme les plus grandes. La loi municipale actuelle en Serbie régit de la même façon toutes les communes. Il ne faut pas perdre de vue que « la vie sociale est un fait d'une complication extrême et qu'une société

n'est solide et stable qu'au prix d'un grand nombre de rouages qui s'entremêlent et se soutiennent les uns les autres en paraissant se gêner. Plus un système politique est compliqué, plus il est vivant¹ ». La société ne peut se développer que si elle est libre. « La société doit vivre par elle-même, non comme une horloge que l'on met en mouvement, réglée par les seules prescriptions de la loi et du pouvoir² ».

Le régime décentralisé, pour conclure, est supérieur. C'est lui qui permet par la diversité de ses institutions la marche plus sûre vers le progrès, c'est lui qui permet la mise en valeur de toutes les intelligences, l'emploi de toutes les forces sociales. C'est avec lui que l'individu fait l'apprentissage de la liberté, qu'il s'intéresse aux affaires du lieu où il habite et enfin aux affaires de l'Etat. C'est sous ce régime que peut être suivie cette maxime anglaise : *Public business is private business of every man*.

« Pour alimenter ce corps immense qui est le corps social, une seule artère ne suffit pas. Il faut tout un réseau des canaux vivifiants³ ».

Cette coopération et cette union des volontés et des intelligences, que permettent les institutions

1. Leroy-Beaulieu : *Administration locale en France et en Angleterre*, p. 402.

2. De Cormenin : *Droit administratif*, th. I, p. 14.

3. Leroy-Beaulieu, *op. cit.* p. 402.

provinciales sous le régime et décentralisation, font la force et engendrent le progrès. Elles ne sont pas seulement (institutions), comme disait de Tocqueville, « l'école primaire de la liberté », mais aussi les écoles de toute la vie publique.

II

Le Self-Government, mot anglais, signifie, littéralement, le gouvernement par soi-même, et est employé pour caractériser le régime administratif qui assure le gouvernement du pays par le pays. L'expression Self-government peut être entendue dans plusieurs sens. Dans un premier sens général on peut par là caractériser : l'ensemble de l'autonomie que possède un pays, et par un sens étroit : le régime décentralisé dont jouissent les localités dans un Etat. Un jurisconsulte allemand Gneist, étudiant les institutions locales de l'Angleterre, avait donné une définition générale du Self-Government : « C'est la translation des fonctions de l'Etat à la Commune¹ ». M. de Ferron objecte², pour prouver l'inexactitude d'une telle définition, deux cho-

1. Gneist : *La constitution communale de l'Angleterre*, t. V, p. 269.

2. De Ferron : *Institutions municipales*, p. 425.

ses : 1° que ce n'est pas la seule commune qui peut être chargée des fonctions déléguées et 2° que cette thèse de la translation n'est pas admissible, étant donné que la commune, historiquement, est antérieure à l'Etat.

Le pays typique du Self-Government, et dont la constitution communale et régionale est profondément distincte de celle de la France et de la Serbie, est évidemment l'Angleterre.

Nous voudrions établir les principes sur lesquels repose le gouvernement local anglais (sans nous occuper de son organisation) pour faire ressortir ses différences avec les systèmes français et serbe.

Avant d'examiner ces principes il faut noter un caractère très important de tout le système de gouvernement local anglais. C'est que, historiquement, le gouvernement local est antérieur à la création du gouvernement central. On peut considérer que le gouvernement local précédait de cinq siècles le gouvernement central. « Celui-ci, en tant que pouvoir distinct de la simple puissance publique, ne date que du XII^e siècle et est l'œuvre des fonctionnaires français¹ ». Les institutions centrales comme le Parlement, le Banc du Roi, le Trésorerie, sont beaucoup plus postérieures à la ville (township), à la centurie (hundred), au comté (shire), les unités qui étaient les foyers de la vie anglaise au début.

1. Jenks, *op. cit.*, p. 8.

1° Le premier principe est que les institutions et les divisions administratives ne sont pas de caractère uniforme pour tous les services; bien au contraire elles varient avec eux. Ainsi par exemple un comté (*county*) est une division judiciaire, militaire, parlementaire ou administrative, mais il n'est pas nécessaire que ces différentes divisions coïncident entre elles. Le comté judiciaire et administratif peuvent ne pas avoir la même étendue de territoire, de sorte qu'un village peut appartenir à un comté pour ses affaires judiciaires et à un autre pour ses affaires administratives¹.

2° Le deuxième principe est la portée donnée aux services publics d'intérêt général et commun.

Le pouvoir central a gardé les services d'intérêt général; mais ceux d'intérêt local ou régional appartiennent au gouvernement local. Mais les services d'intérêt général sont entendus en Angleterre autrement que sur le Continent. C'est-à-dire qu'un certain nombre de services d'intérêt général, qui sont assurés sur le Continent par les organes du Pouvoir Central, en Angleterre le sont par les autorités locales. C'est le cas pour toute la matière des travaux publics, de l'enseignement, de la police. Le Pouvoir Central ne s'est réservé que l'administration des finances, des affaires étrangères, des guerres,

1. Jenks, *op. cit.*, p. 18.

jusqu'à un certain degré la justice dont l'exercice est partagé avec les autorités locales.

3° Le troisième caractère réside dans la nature de la fonction publique locale. Le premier trait de ces fonctions c'est qu'elles sont exercées par les citoyens eux-mêmes; l'État s'en désintéresse complètement. On procède à l'élection des autorités locales, qui sont chargées alors de la nomination des fonctionnaires nécessaires. Dans le district scolaire les membres du bureau scolaire élus (School Board) nomment à leur tour les professeurs, les officiers de l'assiduité, etc... De même dans le District (Sanitary District) sanitaire les membres de l'autorité sanitaire sont élus et ils nomment ensuite l'officier de santé, le greffier, le trésorier, etc... Le Pouvoir Central conserve pourtant la nomination des certains fonctionnaires. Ainsi par exemple : Les juges de paix sont nommés par la Couronne sur l'avis du Lord Chancelier, et sur la proposition du Lord-Lieutenant. Les chériffs sont nommés par le Roi sur la désignation d'une Cour qui siège chaque année le 12 novembre au Palais de justice. Le recorder, fonctionnaire des Sessions Trimestrielles d'un Bourg, est aussi nommé¹. — Le deuxième trait de la fonction c'est qu'elle est exercée gratuitement. Ainsi un des plus grands fonctionnaires, les juges de paix, ne sont

1. Jenks : *op. cit.*, p. 191, 204, 301.

pas rémunérés. Ce sont, dans la majorité des cas, les riches propriétaires qui les exercent. Le résultat de ce système c'est que dans l'exercice du pouvoir administratif participent un très grand nombre des citoyens actifs. Leur nombre a augmenté encore par ce fait que ce ne sont pas seulement les autorités locales qui exercent le pouvoir, comme par exemple le bourg municipal, mais que celui-ci nomme des commissions spéciales chargées de certains services (par exemple Wacht Committee ; School Attendance Committee, etc.).

On avait compté qu'en Angleterre 244.000 citoyens¹ participent à l'exercice du pouvoir administratif.

4° Le quatrième caractère — un des plus importants — consiste dans le rôle et dans la nature du pouvoir judiciaire. On a dit avec beaucoup de raison que c'est le pouvoir judiciaire qui constitue « le lien social entre toutes les parties du pays ». Il n'est pas autorisé seulement à l'application des lois en matière civile et criminelle, mais il assure également l'application des lois en matière administrative. L'Angleterre est le pays où la juridiction administrative n'est pas séparée du pouvoir judiciaire. Tous les règlements émanant du pouvoir central peuvent être jugés quant à leur légalité par les tribunaux

1. De Ferron : *Institutions municipales*, p. 442.

ordinaires. Les fonctionnaires eux-mêmes sont justiciables des tribunaux ordinaires, même pas de changement dans la procédure. Les autorités locales, pour inobservation de leurs devoirs ou pour excès de pouvoirs, les fonctionnaires pour négligence ou pour les fautes commises pendant l'exécution des fonctions, sont jugés sur la dénonciation des particuliers. Mais le fonctionnaire condamné par la justice sera encore puni par ses supérieurs¹.

Le pouvoir judiciaire lui-même est exercé par les citoyens actifs. Dans ce pouvoir le rôle principal appartient aux juges de paix, qui composent les Sessions trimestrielles, les Petites Sessions, en outre de leurs attributions propres. Les citoyens exercent encore le pouvoir judiciaire, étant obligés d'être membres de différents jurys.

5° Le cinquième principe est que le gouvernement local anglais est indépendant. Cette indépendance se résume dans la liberté d'action laissée aux organes locaux et fixée par les limites de la loi. C'est-à-dire que le gouvernement local est libre de prendre telle ou telle décision pourvu qu'elle soit fondée sur la loi. Les organes locaux sont punis pour les abus commis, mais dans le cas d'erreurs commises, qui entrent même dans les lésions pour les particuliers, le Pouvoir Central ne peut interve-

1. Jenks, *op. cit.*, p. 16.

nir¹. Mais cette indépendance doit être bien comprise. Si l'autorité centrale ne peut agir que par l'intermédiaire des autorités locales, celles-ci ne sont pas soustraites à tout contrôle. Bien au contraire, car tous les emprunts contractés par le Conseil Scolaire (Scool Board) par le Bureau de Gardiens des pauvres (Board of guardians) par le Conseil de Comté, le Conseil de Bourg, le Conseil de paroisse, etc... doivent être approuvés par le Bureau du Gouvernement local (Local Government Board.)

Outre le droit de nomination des certains organes, comme nous l'avons vu plus haut, le Pouvoir Central exerce un contrôle par le moyen d'inspecteurs, — (en matière d'administration des pauvres par exemple) qui visitent les asiles et assistent aux séances des Gardians². Contre les employés du Bureau des Pauvres le Bureau Central garde le droit de révocation. Dans certains cas — en matière d'hygiène publique — le Bureau détermine les conditions d'aptitude et de nomination, le traitement et la durée des fonctions des employés et fonctionnaires³, lorsqu'une partie de leur traitement est payée par le budget de l'État. Mais tout le système du contrôle central n'existe que pour indiquer aux organes locaux les voies de la loi. « Il n'est pas absolu ; il constitue

1. Jenks, *op. cit.*, p. 17.

2. Lovell-Lawrence : *Gouvernement local*, p. 351 et 352.

3. Jenks : *op. cit.*

un pouvoir de critique ou de censure ». L'action du Bureau de gouvernement local se résume plutôt « en une œuvre de persuasion et consiste à décider le corps local à suivre les avis qu'on lui donne à force de correspondance et de travail plutôt qu'en faisant appel à des mesures plus énergiques ¹ ».

Par l'exercice des fonctions confiées aux citoyens eux-mêmes, par le rôle du pouvoir judiciaire, la gratuité des fonctions et son indépendance, le gouvernement local anglais présente la plus large autonomie et diffère complètement du gouvernement local du Continent.

Le régime du gouvernement local en France comme en Serbie diffère profondément de celui de l'Angleterre. L'État s'est réservé beaucoup de services publics qui en Angleterre appartiennent aux localités. Ainsi par exemple toute la matière des routes en Serbie dépend du Ministre des Travaux publics. La conséquence logique de cette intervention superflue de l'État est la naissance du Fonctionnarisme. Non seulement par cette accumulation des charges entre les mains d'État, son administration est devenue très compliquée, mais ses charges financières sont devenues plus grandes.

Le fonctionnarisme a produit une conséquence désastreuse : il est devenu un moyen de récompense,

1. Lovell-Lawrence, *op. cit.*, p. 452.

par la distribution des fonctions, au profit des petits politiciens faisant de la propagande pour leurs candidats. Le cas se présentait assez souvent en Serbie, qu'à l'avènement au pouvoir d'un nouveau parti politique on changeait une partie des fonctionnaires de police.

Sous tous les points de vue que nous avons traités plus haut les système Serbe et Français se ressemblent.

La législation serbe avait été influencée par la législation française. A côté de la création des Préfets, sous-préfets, et des divisions analogues à celles de la France : département, arrondissement, commune (l'organisation du département a subi particulièrement cette influence), on crée en 1890 les Assemblées de département, les Conseils départementaux, semblables, mais pas complètement, aux Conseils généraux et aux Commissions départementales déjà existantes en France à cette époque. Par le vote de la loi municipale serbe de 1866, on crée dans la commune, à côté de l'assemblée des habitants qui est un organe traditionnel et à côté du bureau déjà existant sous la forme de justices de paix, un nouvel organe : le Conseil Municipal, apporté aussi de la France.

Mais quoique l'on constate cette influence de la législation française, l'organisation actuelle y échappe sur beaucoup de points. Nous n'avons pas ici

l'intention de le démontrer en détails, mais en quelques points seulement. Ainsi en matière communale d'abord — le Maire et ses adjoints sont nommés directement par les habitants et non pris parmi les conseillers. Le maire n'est pas dans le système serbe le seul organe exécutif de la commune, il a à côté de lui un Bureau, sa fonction est rémunérée et non gratuite. Dans le système français le Maire peut être suspendu par le Préfet pendant un mois et les Conseils dissous par le Président de la République, qui désigne à la place du Conseil une commission spéciale. Le cas ne peut se présenter en Serbie où la révocation et la suspension des fonctions, devant être prononcées par le Conseil d'État, aucune commission spéciale ne peut être nommée à la place du Conseil Municipal. Le système serbe possède ensuite un organe, l'assemblée communale, qui ne se trouve pas dans la législation française. L'assemblée est un des plus anciens organes municipaux. Il a exercé avec le Maire les fonctions partagées aujourd'hui entre le Bureau et le Conseil. Ses attributions ont diminué, mais jadis elles ont été, comme nous le verrons, plus importantes. Dans toute la matière de l'imposition des centimes additionnels, de la passation des baux, du règlement des budgets, de l'aliénation et de l'échange des propriétés les communes serbes jouissent d'une autonomie plus grande que les communes françaises.

Dans l'organisation du département il faut noter la différence suivante : Le préfet dans la législation serbe n'est pas l'organe exécutif de l'assemblée départementale ; celle-ci a son organe exécutif, le Conseil départemental, dont le rôle et les attributions sont plus importantes que celles de la Commission départementale. En matière budgétaire et dans celle des centimes additionnels l'autonomie est plus grande en Serbie ; mais par contre en matière d'aliénation, d'échange, de propriétés, d'emprunts, l'autonomie est plus grande dans les départements français.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DU SELF-GOVERNMENT LOCAL EN SERBIE

I

Dans cet exposé historique du Self-government, nous ne remonterons pas au-delà de l'époque de l'Empire du tsar Douchane. Et voici pourquoi : Nous ne possédons d'abord pas de documents antérieurs qui puissent nous fournir des renseignements bien précis. De plus c'est sous le règne du tsar Douchane qu'a été élevé le monument le plus important et le plus précieux de nos sources historiques : nous voulons parler du recueil de lois connu sous le nom de *Code Douchane*¹.

1. Il ne fut pas l'œuvre personnelle du tsar, mais une codification des lois alors en vigueur. Il fut voté (approuvé) par l'assemblée des Nobles (Sabore) à Uskub en 1379. Il contient 225 articles, concernant le droit constitutionnel et administratif (juridictions, impôts, villes, villages, jury; droits de la couronne), le droit féodal (droit foncier et division en classes), le

Avant d'étudier le gouvernement local du temps de Douchane, il nous faut montrer quel était le mode de division administrative de son Empire, tel qu'il ressort du Code. L'art. 153 dit : « Dans tous les Pays et Bourgs et aussi dans les Zoupas qu'il n'y ait pas de brigands. » La première division est donc celle en Pays (Zemla) dont chacun avait son chef-lieu dans une ville ou bourg (Grade).

Chaque pays se divisait en Zoupa, sorte de département. De certains articles du Code ressort que Zoupa avait été une division administrative. Ainsi l'art. 43 porte que si une année le gland se trouve dans une Zoupa particulièrement en abondance, il devra être partagé entre le Tzar et le Seigneur. L'art. 206 rend la Zoupa pécuniairement responsable de tout vol ou pillage commis autour du bourg. Dans la charte du Roi Vladislave il est également fait mention d'un impôt payé par la Zoupa.

La Zoupa a été certainement une unité administrative, mais rien de plus précis ne ressort du Code quant à son organisation interne. Elle était composée de villages, unités les plus petites de la division administrative. Entre la Zoupa et le Village (Selo), il n'existait pas d'organisme intermédiaire,

droit canonique (mariage, églises, couvents, prêtres, femmes), le droit civil (propriété, gage, vente, actions, et procédure), le droit criminel (crimes, outrages, vols, pillages, garantie dans les crimes, preuves) et l'organisation de l'armée.

comme il y en a aujourd'hui. Tous les rapports entre la Zoupa et les villages étaient des rapports directs. Quant au village, c'était le centre du développement de toute la vie du peuple et il joua dans l'organisation de la vie en Serbie au Moyen-Age le rôle prépondérant. Chaque village constituait un groupement indépendant¹. C'est là une différence considérable avec l'organisation actuelle dans laquelle plusieurs villages se groupent pour former une commune et même plusieurs communes se réunissent pour en former une plus grande, appelée arrondissement ou district.

Le Village était l'organisme fondamental, centre de toute la vie. « En lui résidait cette force puissante qui faisait vivre la Zoupa, qui était plutôt une fiction géographique². »

Quelle était la cause de cette indépendance des villages ? Un historien, M. Novakovitch, la trouve dans l'administration très compliquée et coûteuse du Moyen-Age. L'administration centrale, encore très éloignée de la simplicité et de la perfection, trouvait plus économique de laisser les Villages s'administrer librement et de pourvoir elle-même à ses propres besoins.

Ce caractère d'indépendance de la vie de chaque village ressort encore mieux de quelques articles du

1. St. Novakovitch : *Selo*.

2. St. Novakovitch : *Selo*, p. 16.

code Douchane, principalement de ceux qui parlent de la garantie dans les crimes. Ainsi l'art. 198 met à la charge du chef de famille l'indemnité à payer pour tous les crimes commis par un membre de sa famille, faute de le remettre entre les mains des autorités. Mais si le criminel restait introuvable, la responsabilité retombait sur le village entier qui était alors tenu ou de payer l'indemnité aux ayants-cause de la victime ou de rechercher le criminel. L'art. 205 prévoit une semblable responsabilité commune au cas où une propriété (une maison, par exemple) a été détruite par incendie. Si le village ne parvient pas à découvrir le malfaiteur, il devra indemniser le sinistré. De même l'art. 172 rend responsable le village si, pour se livrer à la magie, on sort les cadavres des tombeaux ou l'on assassine quelqu'un.

Il paye alors une taxe, appelée *vrazda*, fixée à 500 perper et perçue au profit du Roi ou du Trésor. Cette taxe continuera de subsister lors de la domination turque sous le nom de *Krvnina*. L'autorité ne poursuit plus le criminel pour le punir, mais seulement pour lui faire acquitter la dite taxe.

Cette responsabilité commune atteint son maximum dans l'art. 153. Le village où l'on arrêtait un voleur ou criminel devait être dissous, le voleur aveuglé et le criminel pendu. Le chef du village était amené ligotté devant le Roi et devait payer indem-

nité pour tous les délits ou crimes commis par les malfaiteurs ; ensuite il était puni de la même peine que ceux-ci. Le village participait encore à la garde des malfaiteurs, toutes les fois qu'ils étaient arrêtés dans la forêt ou dans le désert. Ils étaient alors amenés dans le village voisin qui en avait le garde jusqu'à leur transfert devant les Juges (art. 208).

Veiller à n'abriter en son sein aucun malfaiteur, sous peine d'encourir des peines très graves, imposait naturellement au village l'obligation de bien connaître ses membres et par suite de posséder une bonne organisation. Quelle forme cette organisation a-t-elle revêtue ? Voilà ce que nous ignorons. Le code Douchane ni aucun autre document n'en parlent. Il n'y a cependant que deux hypothèses possibles. Ou bien les règles de l'organisation intérieure des villages leur étaient communes à tous et le code Douchane a commis alors à leur sujet une omission, ou bien ces règles étaient considérées comme une partie intégrante des affaires intérieures de chaque village et dont le pouvoir central se désintéressait. C'est cette dernière hypothèse qu'a adoptée M. Novakovitch.

Nous savons pourtant que chaque village avait ses représentants, ainsi qu'on le voit de l'art. 154 du code où il est parlé des peines infligées aux représentants des villages (Knez et Premoutchare) dans lesquels on découvre les malfaiteurs. C'est d'ailleurs

tout ce que nous apprend le Code sur ce point. D'autres documents parlent d'une réunion de villages, tels que la Charte de Detchany, à propos de la fixation de limites entre différents villages. Mais les historiens ne s'entendent pas sur la signification à donner au terme « réunion », inscrit dans la charte. Certains, comme Danitchitch¹, ne veulent pas lui attribuer le sens de réunion des habitants que les autres au contraire adoptent et pour lesquels cette réunion des habitants aurait à délibérer sur les affaires concernant tout le village, de même que la réunion des habitants était, sous la domination turque, un organe municipal.

Les historiens discutent aussi la question de savoir si à cette époque il existait des biens appartenant au village et dont la jouissance était commune à tous les habitants. Les uns croient qu'il a existé au Moyen-Age chez les Slaves de la Péninsule balkanique une sorte de communisme rural, semblable à celui qui se conserve encore de nos jours dans la commune russe (Lingenthal)². Les autres pensent qu'il ne s'est appliqué (ce communisme) qu'aux biens de pâturage (Iretchek)³. C'est à cette opinion que se range notre historien Novakovitch, estimant, avec l'historien russe Tchitcherine⁴, que la commu-

1. Danitchitch : *Dictionnaire des antiquités littéraires*.

2. Karl von Lingenthal : *Geschichte des Griechischrömischen Rechts*, 1892, p. 249-287.

3. Jretchék : *Cesty po Bulparsky*.

4. *Bulletin du VI^e Congrès archéologique d'Odessa*, 1889, p. 74.

nauté des biens dans le village ne date que du XVI^e siècle¹.

II

L'organisation de l'Empire du Tzar Douchane au Moyen-Age fondée sur cette grande autonomie administrative ne fut pas de longue durée. Le grand et prospère Empire, après la mort du Tzar, arriva à son déclin. La discorde des nobles et l'apparition des Turcs venant de l'Asie furent la cause de la chute de l'Empire Serbe. Il perdit définitivement sa liberté et disparut dans l'Empire turc après la bataille de Kossowo (1839). Les Turcs, sur ses ruines, fondent leur Empire, avec son caractère féodal et militaire.

Ils ne se soucièrent pas de procurer aux habitants durant leur séjour dans la Péninsule Balkanique ni une plus grande justice ni une meilleure organisation. Le seul but poursuivi par les Turcs était de retirer de leurs sujets le bénéfice matériel et pécuniaire le plus grand possible et d'utiliser leurs armes contre les autres nations. Quant à l'amélioration de leur existence, à leur développement intellectuel, le régime turc n'en eut cure. Toutes ces questions, secondaires pour les Turcs, mais de

1. Novakovitch, *op. cit.*

primordial intérêt pour les opprimés, étaient laissées à résoudre aux habitants eux-mêmes.

Privé de son organisation autonome, comment le peuple a-t-il pu faire face aux besoins de sa vie intérieure? Comme centre de sa vie nous retrouvons le village avec sa commune. Toute la vie s'y concentre; c'est lui qui est le foyer de la vie économique et intellectuelle.

Cet état d'autonomie dans le village subsiste définitivement à partir de 1793. Il existait sans doute auparavant, mais comme les maîtres étaient jusque-là en Serbie des Janissaires¹, la situation des Serbes et leurs droits n'étaient pas parfaite. Ce n'est qu'à partir des guerres turques avec l'Autriche et la Russie, en 1793, que la Turquie établit par une ordonnance (catichérif) l'organisation de la Serbie assujettie ou de Pachalouk de Belgrade. L'État de choses dont nous parlerons plus loin est pour la plus grande part réglé par ce catichérif de 1793.

Le régime turc, laissant aux Serbes la liberté presque entière dans leurs villages et communes, offrait quelques avantages. D'abord on conservait ainsi quelques traces de l'organisation existante lors de l'Empire Serbe; et ensuite le village, grâce à cette liberté et à son Maire serbe, était une meilleure sauvegarde de la notion de nationalité et

1. Milice analogue à la milice prétorienne.

préparait le terrain pour la libération définitive.

Mais pour quelle raison le régime turc a-t-il laissé subsister cette autonomie communale ? Quel intérêt y trouvait-il ? Après la chute de l'Empire Serbe, le nombre des Musulmans établis en Serbie était très minime comparativement à celui de la population serbe. Ils s'établirent dans les villes pour y habiter, à l'exclusion des villages, où la population indigène restait ainsi sans mélange. C'est par suite de cette grande infériorité numérique qu'ils ont dû laisser aux villages leur autonomie. Cependant il ne faudrait pas croire que ce fut là la seule raison. Il y en avait bien d'autres, notamment l'intérêt fiscal. Dans cet état de choses, l'impôt n'était pas perçu sur chaque citoyen, mais sur le village. C'était le village qui était le contribuable. Les Turcs ainsi se trouvaient à l'abri de l'insolvabilité des habitants, possédant une plus grande garantie de paiement.

Nous allons voir maintenant quelles étaient les limites de cette liberté des communes.

Disons tout de suite que l'organisation ne nous en est pas connue dans les moindres détails, faute de sources historiques suffisantes. Nous nous contenterons donc des renseignements qui nous sont parvenus.

La Serbie, comme partie de l'Empire turc, était divisée en Nahia et en Knezina (département et arrondissement), mais nous ne savons qui a établi cette division. Les préfets de Nahia étaient des

Nachiski Knez, les gouverneurs de Knezina des Obrknez, et les chefs des villages, les Kmètes (Maire). Tous ces commandants étaient des Serbes, mais à côté d'eux il y avait dans chaque Nahia des représentants de l'autorité turque qui s'appelaient Mousselime, nommés par le Vezir de Belgrade, au nombre de 12 (dans 12 nahia). C'était le représentant de l'autorité turque qui gouvernait toute la Nahia ; il devait nécessairement être de nationalité et d'origine turque. Quelle était leur fonction ? Elle consistait dans l'exercice du pouvoir de police, dans le rapport qu'ils faisaient au Vezir sur l'état dans leur Nahia, dans l'exécution des sentences rendues par les représentants de l'autorité judiciaire, dans l'instruction menée dans les cas de crimes et délits.

A côté de ces fonctionnaires politiques existaient des fonctionnaires judiciaires, appelés Kadia. Le pouvoir judiciaire appartenait donc aux religieux, car ces Kadias dépendaient du Cheik de Islam à Constantinople chez lequel ils achetaient ces fonctions. Nous verrons plus tard leurs attributions.

Un caractère est commun à ces deux fonctionnaires turcs. Il n'étaient pas retribués par l'État turc. Ils possédaient la jouissance de toutes les taxes et des frais judiciaires. Mais, en réalité, ils vivaient de pots-de-vin ¹.

1. Alympitch : *Histoire des pouvoirs de police en Serbie*, p. 19.

Envisageons les attributions de ces différents fonctionnaires et la participation du village dans les différentes affaires. Tout d'abord cette participation du village comme agent actif dans les affaires se manifeste dans la perception des impôts, qui se faisait de la manière suivante : Le Vezir de Belgrade réunissait tous les Knez de Nahia, pour leur faire connaître la somme globale de l'impôt qui était exigée, pour une année, du Pachalouk de Belgrade. Les Knez répartissaient cette somme entre eux en tenant compte de la richesse du sol dans leur Nahia et du chiffre de la population. Chaque Knez, de retour dans sa Nahia, convoquait tous les commandants de Knezina-Obrknez, pour fixer avec eux la somme exigée de chaque Knezina Obrknez, ensuite, fixait avec les Kmètes la part d'impôt incombant à chaque village. Dans chaque village ce n'était plus le Maire qui déterminait la somme à payer par chaque citoyen, mais le village réuni en assemblée et déterminant la somme incombant à chaque maison ou famille, dans la mesure de leur fortune. Voilà donc une fonction très importante exercée par le village lui-même, et offrant toutes les garanties d'une bonne et juste répartition des charges.

Le village, outre ces impôts d'Etat, paye un impôt sous la forme de dîme aux seigneurs turcs, propriétaires des terres. Et comme il arrivait que tout un village appartenait à un seigneur, ce n'était

pas chaque paysan qui payait sa dette séparément, mais c'était le village qui se portait débiteur pour la somme totale, la répartissant ensuite parmi ses membres.

Les paysans participaient par des prestations en nature et des corvées, par exemple à la réparation d'un couvent. Ce sont eux qui éalisaient leur archimandrite, et quand plusieurs villages constituaient une commune religieuse ils s'entendaient alors entre eux. C'est à leurs frais qu'était entretenue l'école et payé l'instituteur.

Le Village était tenu responsable — nous avons vu de quelle façon sous l'Empire Serbe — si l'on découvrait sur son territoire un homme assassiné. Il payait alors une taxe spéciale — *krunina* — 200 francs si l'assassiné était serbe et 201 fr. s'il était turc. Cette taxe était payée aux autorités turques, qui n'ont jamais poursuivi l'assassinat en vue de punir l'assassin, ni en vue de prévenir le retour de ces crimes ; elles se contentaient de constater l'assassinat afin de pouvoir toucher la taxe. Le rôle des villages dans ces affaires criminelles est très intéressant. Lorsque la victime, en mourant, pardonnait à son assassin, le village interdisait l'arrestation et la punition. Et dans les cas de meurtre involontaire, le village jouait le rôle de conciliateur en intervenant auprès de la famille de la victime pour que celle-ci lui pardonnnât.

Dans les grands vols, le village était juge. Il pouvait ordonner de brûler la maison du voleur ou l'expulser de son territoire. Et si cet interdit de séjour rentrait dans le village, il donnait à chacun le droit de le tuer. D'après certains documents, le village punissait sévèrement les habitants qui ne respectaient pas les coutumes religieuses ou qui avaient travaillé les jours fériés.

Comme les responsabilités du village au cas d'assassinat étaient grandes, on lui accordait le droit d'expulser de son territoire tout habitant lui paraissant suspect.

Dans la commune sous le régime turc existait un mode de travail collectif, qui s'est fort peu conservé aujourd'hui. Aux membres pauvres, qui travaillaient sur la terre d'autrui et n'arrivaient pas à cultiver leur petit lot de terre, les autres membres venaient en aide (par exemple pour ramasser le blé). Un secours semblable était rendu aux habitants malades.

Chaque commune ou village avait à sa tête un Maire [*Kmète*] dont l'influence et l'autorité étaient étendues. C'est la commune qui élisait son Maire, mais le mode d'élection était bien primitif. Les habitants se réunissaient et choisissaient leur *Kmète* par simple délibération. La révocation du Maire se faisait de la même manière et on procédait tout de suite à l'élection du nouveau *Kmète*. Le *Kmète* portait un bâton qui était le signe de son pouvoir de

Maire et qui se transmettait solennellement devant la réunion des habitants d'un maire à l'autre.

Le mode d'élection était primitif, et le village ne se désintéressait pas du résultat.

Les conditions d'éligibilité se manifestaient en ceci : le Maire élu était toujours un habitant riche (car il était nécessaire de recevoir les autorités turques), un homme de parfaite honorabilité dont l'autorité était grande et qui jouissait du respect de tous. Nous verrons plus loin quels étaient les nombreux devoirs d'un Maire, car c'était seulement lui qui avait des rapports permanents avec les autorités turques, et l'on comprendra pourquoi le Maire devait être le *primus inter pares*.

Les pouvoirs du Maire pouvaient être divisés en deux groupes, pouvoirs de police et pouvoirs judiciaires.

Le pouvoir de police consistait dans le maintien de l'ordre parmi les habitants, dans la transmission des ordres des autorités inférieures. Le Maire avait ensuite le soin de la sécurité de leurs biens. C'est lui qui était leur défenseur légal contre les Turcs. Si par exemple les Turcs avaient arrêté quelqu'un, le Maire allait prier qu'on le laissât en liberté. En certains cas avec le Maire tout le village allait demander sa liberté, que les Turcs accordaient contre une certaine somme d'argent.

Le pouvoir judiciaire était d'une importance plus

grande. Le Maire paraît comme juge dans les procès entre habitants, notamment dans les partages entre les membres d'une famille. Il était compétent dans les petits procès dont la somme en litige ne dépassait 350 fr. Mais son pouvoir judiciaire allait encore plus loin, car il avait le droit d'ordonner le fouet, et il y avait des communes dans lesquelles il prononçait des amendes montant jusqu'à 60 fr. Le Maire prononçait ses sentences devant tous les habitants qui pouvaient lui adresser leurs remarques, lorsque la sentence était très dure ou au contraire bénigne.

La fonction de Maire n'était pas gratuite, mais les sources ne disent rien sur le montant de son traitement. Un peu plus tard, au temps du Prince Miloch, elle était de 0.20 fr. par habitant.

Nous avons dit que la fonction de Maire prenait fin par la révocation, qui pouvait à chaque instant être prononcée par les habitants. Il faut pourtant ajouter que les Maires n'étaient pas souvent remplacés; ils ne commencent à l'être que plus tard.

Quelle était la situation financière du Village? Les historiens, faute de renseignements, ne donnent que des réponses incomplètes. Il existait certainement des impôts payés au Vezir de Belgrade, commandant de toute la Serbie assujettie, et ensuite des impôts payés aux seigneurs dont nous avons parlé. Mais existait-il des impôts perçus pour les besoins locaux? Naturellement, car la commune avait à sa

charge l'église et l'école, la réparation des routes, la réception des gouverneurs turcs, et dans certains pays les secours en argent fournis aux pauvres. Mais nous ignorons sous quelle forme ils étaient perçus.

Il y avait donc deux autorités dans la commune : l'assemblée des habitants et le Kmète. Plusieurs villages ou communes formaient une organisation administrative qui s'appelait Knezina, qui avait à sa tête un Obrknez. Quant à la nomination de cet Obrknez il faut distinguer deux périodes ; au début, ils étaient nommés par les Bérats de Sultan, mais plus tard ils furent élus par l'assemblée de tous les Maires de la Knezina. Quelles étaient leurs attributions ? Ils représentaient devant l'autorité turque leur Knezina, de sorte que si l'autorité turque avait soit quelque communication à faire aux habitants, soit des subsides pécuniaires ou des corvées à demander, elle le faisait par l'intermédiaire des Obrknez.

Ils étaient obligés à communiquer les ordres reçus et à contrôler l'exécution des travaux exigés. En matière financière, nous avons examiné leurs attributions qui consistaient dans le partage entre les communes du montant de l'impôt exigé de la Knezina. Ils avaient, en outre, l'obligation de recevoir l'argent de tous les Maires pour le transmettre ensuite au Knez. Mais leur pouvoir ne se limitait pas aux attributions de gestion et d'administration

générales. Ils avaient encore des attributions judiciaires, rendant des jugements dans les petits procès entre les habitants. Donc, deux autorités se partageaient cette juridiction : Kmète et Obrknez, mais il est impossible de déterminer l'étendue de leurs pouvoirs respectifs. Elles existaient côte à côte et les Serbes s'adressaient presque toujours à toutes deux et il était rare qu'ils allassent s'adresser aux autorités turques. Ainsi Matia Nénadovitch, dans ses Mémoires, raconte que les Serbes, dans leurs procès privés, n'ont eu presque aucun rapport avec les autorités turques, car les Kmètes et Obrknez arrivaient toujours à les concilier ou à rendre une sentence qui restait respectée par les parties. Une attribution était commune aux Kmètes et Obrknez, celle de défendre ses compatriotes devant les autorités turques, protéger leurs intérêts, dénoncer les malfaiteurs et les remettre à l'autorité turque.

A côté du Kmète dans la commune et de l'Obrknez dans le Knezina, existait une organisation administrative de premier ordre — Nahia — gouvernée par le Knez de Nahia. Si on les compare aux Kmètes et Obrknez, les Knez de Nahia avaient moins de pouvoirs et d'attributions. Ils jouaient plutôt le rôle de conseiller auprès des autorités turques que de fonctionnaire chargé de surveiller les Kmètes et Obrknez. Leur pouvoir augmentait lorsqu'ils étaient en même temps Knez de Nahia et Obrknez

d'une Knezina. Leur rôle en matière d'impôts, nous l'avons examiné plus haut. Mais leurs attributions n'ont pas été partout les mêmes. Il était des provinces qui jouissaient d'un régime et de privilèges spéciaux. Ainsi la Nahia de Kraïna et Kloutch avec 186 communes. Dans ce pays, les Turcs n'avaient ni le droit d'habiter ni celui de gouverner, toute l'administration était dans les mains des Obrknez. Cependant dans la ville principale de Nahia siégeait un Bègue, mais ce n'était que pour recevoir le paiement de l'impôt et pour le transmettre à Constantinople. Il avait droit au dixième des produits. Dans le pays se trouvait encore un fonctionnaire judiciaire — Kadia, — mais sa juridiction était limitée par l'impossibilité pour lui de prononcer la peine de mort contre un Serbe sans avoir entendu l'avis de son Obrknez. Quant à la compétence civile, elle appartenait toujours en premier lieu à l'Obrknez qui rendait la sentence et conciliait les parties. Mais si les parties n'étaient pas satisfaites elles pouvaient demander à être jugées par un juge turc siégeant à Négotine, qui prononçait le jugement avec l'Obrknez.

Nous voyons donc que dans ces pays n'existaient pas de fonctionnaires politiques turcs, comme dans les autres. Cette vie intérieure un peu plus indépendante était garantie par un Bérat du Sultan et allait assez loin, car elle permettait au Knez de Nahia de

demander la révocation des fonctionnaires turcs.

Cette organisation de la vie administrative du Pachalouk de Belgrade, avec l'autonomie locale à sa base, subsista jusqu'à la date de 1801. Cette année-là il s'y produisit un changement, à la suite de l'assassinat du Vezir de Belgrade, Moustai-Pacha. Il fut assassiné à l'instigation de conspirateurs appelés Dahiés qui établirent alors un nouveau régime en Serbie. La Serbie fut divisée en provinces appelées dahia (au nombre de 4), elles-mêmes divisées en kabadahia. Les gouverneurs de ces nouvelles divisions s'appelèrent Dahia, Kabadahia et Soubacha. Ce changement, nous le mentionnons, car il présente un rapport étroit avec notre sujet. L'œuvre principale de nouveau régime fut l'annulation complète du Self-Government dans la commune. Nous citerons les mots du célèbre savant Serbe Vouk Karazitch, qui caractérisent le mieux le nouveau régime : « Après 1801, les Maires perdent toute leur importance et leur influence dans le peuple ; les kadia n'existant plus, Dahia et Kabadahia rendent les sentences qui leur plaisent, condamnent à mort et tuent, gaspillent, extorquent¹. » Ainsi, dans le village, nous voyons l'autonomie, si primitive qu'elle fût, disparaître complètement. Dans chaque commune le maître

1. Vouk Karazith : *Documents pour l'histoire de la Serbie de notre époque*, p. 148.

absolu est un fonctionnaire turc appelé Soubacha, qui fut nommé pour l'exécution des ordres de 4 dahiés.

Ce régime n'offrait aucune garantie et fit naître pour les Serbes les jours les plus difficiles qu'ils aient vécus. Il leur fit perdre patience et fut la cause directe de leur soulèvement contre les Turcs.

Après le soulèvement général de toutes les provinces les Serbes demandèrent le retour à l'état de choses établi par le Katichériff de 1793, mais leurs revendications restaient vaines. Lorsque le soulèvement eut pris un caractère d'ensemble et d'organisation, les chefs du soulèvement se réunirent à Ostrouznica en 1804 pour poser les fondements de la nouvelle organisation. Deux de ces décisions nous intéressent : le rétablissement des Knez de Nahia dans chaque Nahia et la nouvelle institution de tribunaux (« Magistrat ») jugeant des procès entre les habitants. L'absence absolue de justice et de légalité pendant le régime de Dahiés, demandait cette réforme urgente. Il est important pour nous d'établir que ces Tribunaux étaient des tribunaux d'élection, dont les membres étaient élus par l'assemblée des hommes les plus connus de la Nahia. Leur fonction était de servir de juge aux habitants pour toutes sortes de procès. Nous avons vu qu'antérieurement à la période de Dahiés les juges étaient les Kmètes et les Knez de Knezina. Or par la création de ces Tribunaux, les

Knez perdent le droit d'être juges¹. Mais on ne peut pas en dire autant des Maires, qui conservent les petits procès, le partage dans la famille, tels qu'ils le possédaient sous le régime turc. Ce qui reste aux Knez de Knezina, c'est le pouvoir de police.

Toutefois ces tribunaux possédaient des attributions de police multiples : délivrance des passeports, édicition des ordonnances de police sur le contrôle des boulangeries et des auberges, l'expulsion des brigands, etc... (Protocole du Tribunal de Chûbatz 1808-12.)

En 1805 apparaît une nouvelle institution, appelée Synode. Son caractère était très mixte et compliqué. C'était une sorte de Gouvernement, car il s'occupait : du maintien de l'ordre dans toute la Serbie, de la perception de l'impôt. Sous son contrôle se trouvaient tous les fonctionnaires, excepté le chef principal Kara-George. C'était une sorte de Cour d'appel, car il jugeait en premier ressort toutes les affaires « de grande importance », et jugeait en appel des décisions des tribunaux. Il constituait une juridiction plus élevée et pouvait réorganiser les tribunaux : il avait usé de ce droit en réduisant les nombres de juges dans les tribunaux à 3-4, mais leur caractère de tribunaux électifs resta.

Le Synode se composait : de 12 membres élus

1. L'ordonnance de Synode de 10 septembre 1908 aux commandants de plusieurs Nahias.

en raison d'un par chaque Nahia. A partir de la fin de 1805 il s'appelait Sovète (Conseil), et en 1807 Sénat.

Cette organisation de la Serbie nouvelle dura jusqu'en 1811. Cette année-là se produisit un changement dans le système de gouvernement, par suite d'une nouvelle organisation des pouvoirs de l'État. Elle est l'œuvre de l'assemblée tenue à Belgrade en 1811. Les pouvoirs d'État sont partagés entre les diverses branches de l'administration, gouvernée par des Ministres. Il est établi un corps appelé Tribunal National, avec des attributions purement judiciaires, et le Synode ou Sénat est transformé en Conseil de gouvernement composé de 6 Ministres. Quelles ont été ses attributions et fonctions ne présente pas pour nous un intérêt aussi vif que la question de savoir quelles ont été celles des Obrknez et Knez de Nahia et celles des Tribunaux et des Maires. Les Tribunaux gardent le droit de juger les procès entre les habitants, procès civils, aussi bien que criminels; en outre ils contrôlent la perception des impôts. L'appel de leurs jugements ne se fait plus au Synode, mais à une Cour d'appel spéciale, appelée Tribunal National. Les Obrknez et Knez de Nahia perdent définitivement leurs attributions judiciaires d'autrefois; ils cessent d'être juges pour devenir exclusivement les fonctionnaires administratifs. Ils perçoivent les impôts, ont le soin de l'organisation

de l'armée et des postes, ramassent les blés et autres produits en nature, destinés à être mis dans les greniers communaux¹. Certains documents parlent encore du droit pour le Knez de Nahia de nommer les Maires, mais cette règle n'a pas été générale.

Voilà quelle était l'organisation de la nouvelle Serbie, avec ses organes, avec son gouvernement. Cette liberté n'a duré que jusqu'en 1813, date à laquelle les Turcs établissent de nouveau leur domination sur le Pachalouk et suppriment toute l'organisation intérieure créée par les Serbes. Quoique en 1812 il eût été conclu un traité entre la Russie et la Turquie, connu sous le nom de traité de Boucarest, et qui établissait une obligation pour la Turquie (article 8) « de laisser à la Serbie la liberté dans son organisation intérieure », la Turquie pourtant n'a pas satisfait à son engagement. Assujettissant à nouveau la Serbie, les Turcs rétablirent dans les Nahias leurs fonctionnaires : Mousselimes et Kadias. Ils laissaient à côté d'eux les Knez de Nahia et les Kmètes, en les privant cette fois de toutes leurs attributions qu'ils détenaient antérieurement. Une seule leur resta, c'est l'établissement et la percep-

1. L'institution des greniers communaux est très intéressante ; elle date du temps du Kara Georges. Avant le soulèvement les habitants payaient le dixième des produits aux seigneurs des terres. K. Georges ne supprima pas ce dixième, mais il l'exigea pour le déposer dans les greniers et le distribuer ensuite aux pauvres.

tion de l'impôt, qu'ils remettaient ensuite aux Turcs¹. Toute l'administration était dans les mains des fonctionnaires turcs. Leur tyrannie a certainement causé le nouveau soulèvement de 1813, qui cette fois triompha définitivement en 1815.

Le soulèvement ayant abouti en 1815, le Prince élu Miloch Obrénovitch conclut avec le Vézir de Belgrade Marachli-Ali-Pacha un traité, d'après lequel la Serbie obtenait une certaine autonomie dans son organisation. Ainsi l'impôt est perçu par les Knez Serbes ; les Mousselimes et ceux-ci siègent ensemble pour constituer la juridiction aux habitants serbes. On crée « la Chancellerie Serbe », avec les attributions judiciaires et la compétence quant aux « grands délits commis par les Serbes² ».

Cette nouvelle organisation établie dans l'assemblée tenue le 19 décembre 1815, reposait sur la division de la Serbie en 12 Nahias avec un Knez pour chaque Nahia. On détermina ensuite le nombre des membres dans la Chancellerie Nationale. Dans ce nouvel état de choses il nous faut envisager la situation des Knez de Nahia, des Obrknez et Kmètes.

La situation des Knez de Nahias, leurs obligations et leurs attributions, ont beaucoup changé. Jadis, nous l'avons vu, les Knez ne possédaient aucune attribution judiciaire, et ils étaient avant tout des

1. Alymepitch : *Histoire des pouvoirs de police en Serbie*, p. 53.

2. V. Karazitch : *Documents pour l'histoire de la Serbie*, p. 132.

fonctionnaires politiques. Dans cette période, ils deviennent en outre des agents du pouvoir judiciaire. Comme organe politique et représentant du Pouvoir Central ils sont chargés du maintien de l'ordre et de la sécurité, de l'exécution des ordres du Prince, de la perception de l'impôt. Comme agent judiciaire, ils sont compétents dans tous les procès civils et criminels (jugement aussi bien que l'instruction)¹, même dans les procès de divorce. Ils ont un contrôle sur les prêtres et les Eglises de leur Nahia. Leur rôle a donc considérablement grandi. Ils concentrent dans leurs mains toutes les attributions. Les Tribunaux du temps de Kara-Georges disparaissent. Notons encore le changement suivant. Les Knez, antérieurement à cette période, étaient tous élus par les habitants, tandis qu'en 1815, sous le prince Miloche, ils sont nommés par lui, avec un diplôme déterminant la sphère de leurs attributions. Les représentants du Pouvoir central — c'est-à-dire de la personnalité du Prince Miloche, sont la seule autorité dans la Nahia. C'est en ce point qu'existe une grande différence avec la période antérieure où à côté des Knez existaient encore les « Tribunaux », et à côté du Prince K.-Georges un Synode (Conseil ou Sénat).

1. Dans les procès criminels, cette compétence ne s'étendait pas aux affaires pouvant entraîner la peine capitale. (Lettre du Prince Miloche du 14 janv. 1822 au Knez de Nahia de Pozéga.)

Les Knez de Nahia n'étaient pas pourtant les seules autorités dans le pays. Il existait encore les Mousselimes, dont nous voulons dire quelques mots. Ils sont dans cette période chargés des attributions judiciaires, notamment dans les procès entre les Serbes et les Turcs. Pendant l'audience, ils sont assistés par les Knez et rendent les jugements d'accord avec eux. Mais aux Mousselimes s'appliquait la même défense que nous avons déjà notée pour les Knez, à savoir de ne pas juger les procès entraînant la peine capitale. La situation des Mousselimes fut modifiée en 1820 et 21 par la création dans tout le pays de tribunaux. Aux Mousselimes ne resta que la compétence dans les procès entre les Turcs, qui à son tour disparut en 1830 par le Katichériff du Sultan, reconnaissant aux Serbes la pleine autonomie dans l'organisation intérieure.

La situation des Knez de Knezina changea aussi quelque peu. Tout d'abord ils ne furent plus élus par les habitants, mais nommés par le Prince Miloche, comme les Knez de Nahia. Leurs attributions consistaient dans l'exécution et la transmission des ordres reçus des Knez de Nahia, dans le maintien de la sécurité et de l'ordre dans Knezina¹. Ils percevaient l'impôt et le remettaient au Knez. Ils avaient aussi des attributions judiciaires dans les

1. Leur rôle dans Knezina s'identifiait donc avec celui de Knez dans Nahia.

procès civils et criminels. Ils étaient en ce sens compétents comme les Knez de Nahia, auxquels on s'adressait lorsque les parties n'étaient pas satisfaites des jugements. Dans les procès criminels, la peine prononcée montait jusqu'à 25 fouets. La détermination exacte de leur compétence est impossible à faire. On peut conclure, d'après un diplôme conservé d'un Knez de Knezina, qu'elle s'étendait aux procès de moindre importance, car les procès de « grande importance étaient jugés par la Chancellerie Nationale¹ ».

La situation des Kmètes dans les communes a aussi changé². La principale modification que nous avons déjà rencontrée, consistait dans la nomination des Kmètes par le Prince, c'est-à-dire par l'intermédiaire des Knez de Nahia et Knezina, et non plus par le mode d'élection. Cependant ils conservaient encore des attributions, mais, de même que leur autorité personnelle, ces attributions diminuaient d'importance dans la mesure où celles de Knez de Knezina grandissaient. Ils conservaient les attributions de police, la fonction d'exécuter et de transmettre les ordres reçus et celle de percevoir l'impôt.

1. Diplôme d'un Knez du 9 mai 1820 (n° 577). (Frères Petrovitch : *Documents pour l'histoire de la Serbie*, p. 209).

2. Entre les Kmètes et les Knez de Knezina, dans cette période, on crée des Knez d'arrondissement, dont les attributions étaient exclusivement des attributions de police. Ils furent supprimés en 1821.

En matière civile, la compétence pour juger les petits procès entre les habitants, en matière criminelle pour prononcer une peine de 10 fouets. Cette compétence judiciaire en 1825 avait été par une ordonnance du 6 juin réglée dans ce sens que les Kmètes sont obligatoirement les juges de première instance, c'est-à-dire les parties doivent se présenter devant lui qui essayait à les concilier et ensuite à prononcer le jugement. Les Knez de Knesina étaient des juges d'appel pour les jugements rendus par les Kmètes et dont les parties n'étaient pas contentes. Troisième instance — contre les jugements des Knez de Knezina — devant les « Tribunaux » (dans lesquels siégeaient à côté des juges les Knez de Nahia). Ce règlement était constitué par l'ordonnance de 1829.

Le pouvoir judiciaire des Knez de Nahia n'exista que jusqu'à 1820. En 1820 et 1821 commence la création des tribunaux de Nahia (Kragouïévatz et Pozarévatz) qui se continua en 1823 et 1824, revêtant le caractère d'un corps judiciaire. Mais ce corps judiciaire n'était pas à l'abri de toute immixtion venant des autres organes. Tout d'abord, ils ne jugeaient pas seuls, ils étaient assistés par les Knez de Nahia et Knezina¹. De plus leur nomination se

1. L'organisation du tribunal Pozarévatz le 27 juillet 1821. (Dans Pétrovitch : *Documents...*, p. 271).

faisait souvent sur la proposition de Knez de Nahia¹. Ils ne conservaient même pas un caractère purement judiciaire. De même que pendant la première création des tribunaux, ceux-ci gardent certaines attributions de police, les nouveaux tribunaux en sont chargés également. Ils sont notamment chargés de la surveillance des voyageurs, de la délivrance des passeports et de la vérification des demandes de passeports des personnes venant des autres Nahias².

On pourrait croire que par la création des tribunaux les Knez auraient été privés de leurs attributions judiciaires. Au contraire, en étant privés dans la majorité des cas, ils conservent toute compétence dans les « petits procès », comme l'exprime le prince Miloche lui-même³. Et ils sont chargés d'un droit de contrôle sur tous les jugements des Kmètes (art. 10 de l'ordonnance du 3 mars 1829). Mais la compétence des Knez dans ces « petits procès » n'était pas absolue, car il existait au profit des tribunaux un droit d'éviction général leur permettant d'exiger le renvoi des affaires qu'il voulait juger (art. 8 de la même ordonnance).

Donc, les tribunaux ne restaient pas exclusive-

1. La lettre du Prince Miloche aux Knez de Chabatz dans le protocole du prince n° 1216, 1^{er} juin 1823.

2. Le diplôme des membres du Tribunal de Smederewo ; dans le protocole du Prince, n° 1132 et 31 juin 1823.

3. La lettre du Prince au Knez de Chatatz dans le Protocole, n° 1354 du 18 sept. 1823.

ment des corps judiciaires, ni les Knez de Nahia des organes de police. Les tribunaux n'étaient pas soustraits au contrôle des organes directs de l'État. Ils se trouvaient sous leur contrôle en vertu d'un principe général posé dans l'art. 18 de l'ordonn. 1829, qui soumettait à la surveillance des Knez non seulement les organes qui sont sous leurs ordres, mais encore les organes qui ne s'y trouvaient pas, comme les tribunaux. Lorsque ces organes ne remplissaient pas les fonctions imposées, les Knez avaient le droit de les accuser devant le tribunal national. Le pouvoir des Maires (Kmètes) en matière judiciaire était fixé par l'ordre de 1825. Cet état de choses restait dans l'ordon. de 1829 (art. 9). On n'ajouta que la détermination des organes qui pourraient juger des Maires coupables. Ce sont les tribunaux de Nahia qui eurent cette charge. Pendant l'audience ils étaient assistés par les Knez.

Cette situation des Kmètes subsista jusqu'à la première constitution de 1835¹.

1. Pour avoir un tableau plus complet, notons le changement survenu dans le gouvernement central. En 1823 le Tribunal de Kragouévatz est transformé en Tribunal National, sorte de Cour souveraine au-dessus des tribunaux de Nahia. En 1824 on crée « le Conseil Serbe » (Sovete), sorte de gouvernement, composé en raison d'un représentant par Nahia élu par elle pour gouverner le pays à l'intérieur et à l'extérieur. En 1833 par un Pherman du Sultan (26 oct.), on reconnaît aux Serbes l'autonomie complète dans l'organisation intérieure. Une année après, on

III

Nous passons à une époque plus rapprochée du droit serbe, qui aura pour trait caractéristique l'existence des lois écrites, et nous fournira ainsi des conclusions plus sûres et plus précises.

Ce qui frappe dans la période de domination turque et jusqu'en 1835, c'est l'absence absolue de principe de la séparation de pouvoirs. Les agents de la police avaient des attributions judiciaires, les agents judiciaires avaient des attributions de police, ils avaient contrôle les uns sur les autres. La constitution de 1835, la première constitution serbe, établit les trois pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire (art. 5). Les deux premiers appartenaient au Prince et à son Conseil d'État. La Constitution de 1835 organise le pouvoir législatif dans les mains du Prince et du Conseil d'État. Elle fait mention de l'Assemblée Nationale (Chambre des députés), mais seulement elle l'envisageait d'une autre façon que nous aujourd'hui. Elle avait le droit de contrôler les Finances d'État, mais jamais de voter une loi.

établit une nouvelle division administrative en 5 Serdarstvo, (au-dessus des Nahia) avec un Serdar dans chaque. Ils concentrent en eux les attributions de police, d'administration générale, de contrôle sur les tribunaux. (La lettre du Prince sur la nomination d'un Serdar du 10 mars 1834. Dans les Archives d'État)

Elle exprime des vœux afin que le Conseil d'État vote telle ou telle loi. Elle établit pour la première fois, dans la division administrative, une unité administrative, commune. Mais, ne déterminant nulle part de quelle liberté jouirait la commune, ce fut une loi spéciale qui s'en chargea. Quoique dans l'art. 97 de la loi sur la composition du Conseil d'État, on parle d'une attribution du Ministre de l'Intérieur : de conserver et veiller sur les Règlements des Assemblées départementales, d'arrondissement et communales ; mais rien de plus ne vient s'ajouter à cette loi. La Constitution de 35¹, après la protestation des Puissances, fut abolie et la loi spéciale sur les communes ne fut pas votée. Jusqu'à l'apparition de la Nouvelle Constitution il faut mentionner une loi sur l'organisation du Conseil d'État de 1836. Dans son article 13 qui énumère les affaires dépendant de l'approbation du Prince, elle fait entrer : les demandes des communes pour imposer des centimes additionnels afin de faire face à un besoin communal. De même dans l'ordonnance du 11 nov. 1836 sur les autorités d'arrondissement, on trouve des articles sur les Kmètes. L'ordonnance avait pour but de déterminer la sphère d'action de ces autorités, leurs fonctions militaires, leurs attributions communes avec les Kmètes, leur rôle

1. Recueil des lois, th. I.

comme juge de paix. L'ordonnance (art. 7, 5, 11) donne à tous les Kmètes le rôle de juge de paix. Le tribunal de paix est composé du chef de l'arrondissement et de deux Kmètes, sans l'assistance desquels les chefs ne pouvaient juger. En matière civile, ils sont compétents pour juger en première instance tous les procès. En matière criminelle ils prononçaient la peine jusqu'à 25 coups de fouet. L'appel est fait devant les nouveaux tribunaux « Ispravnicestvo » créés en 1836 et composés de juges et chefs d'arrondissement, dans chaque département. Par ces deux ordonnances de 1836, on voit que l'organisation des communes demandait absolument à être fixée, et elle ne tarda pas à l'être.

La Russie et la Turquie étaient en pourparlers pour accorder à la Serbie une constitution. Ils aboutirent à la Constitution du 12 décembre 1838. Celle-ci ne s'occupe pas beaucoup de la commune ; les art. 30 et 31 établissent une justice de paix dans chaque commune, composée d'un président et de deux membres élus par la commune. Sa compétence s'étend jusqu'aux procès dont la valeur ne dépasse pas 20 francs. En matière criminelle, elle pouvait prononcer la peine de 3 jours d'emprisonnement et de 10 coups de fouet¹. Sous cette constitution, en

1. La peine corporelle en 1845 pouvait être remplacée lorsque le tribunal le trouvait bon, elle fut définitivement supprimée en 1873.

1839, fut votée la première loi sur les communes¹. Quelle organisation établit-elle ? Toutes les communes, possédant la personnalité morale (art. 3), se divisaient en 3 classes : la première, commune de Belgrade ; la deuxième, celles des villes ; la troisième, celles des villages. Ce qui caractérise les trois classes, c'est qu'elles possèdent toutes le pouvoir judiciaire de première instance et forment les justices de paix possédant la compétence déterminée par la Constitution (20 francs, 3 jours d'emprisonnement et 10 coups de fouet).

Les procès dépassant la valeur de 20 francs sont de la compétence du tribunal de département. Mais la justice de paix n'est pas absolument incompétente. Si les parties y consentent, le juge de paix peut juger des procès mettant en litige une somme supérieure. De toutes les décisions de la Justice de paix, on peut faire appel devant le Tribunal départemental. La surveillance des juges de paix est réservée aux chefs d'arrondissement (art. 7, 8, 9, 11, 13, 19 de la loi du 17 juin 1839).

Dans les trois classes de communes existent « des organes autonomes et propres à la commune » (art. 10, 19, 24). A Belgrade, à côté du Préfet de Belgrade, qui était président de la justice de paix, existaient des organes autonomes : 32 conseillers muni-

1. Recueil cité, th. I, p. 236 et 94.

cipaux. Dans les communes de la seconde classe : 8 à 16 conseillers municipaux. Dans celles des villages, la justice de paix constitue l'autorité la plus élevée ; mais toujours, « lorsqu'il s'agit d'un intérêt commun à toute la commune » on convoque les chefs de familles en assemblée.

Dans les trois classes des communes les justices de paix ont non seulement le pouvoir judiciaire, mais elles gèrent les affaires administratives de la commune, et ont des pouvoirs de police (maintien de l'ordre, de la sécurité, de la propreté et la surveillance des vagabonds et des étrangers). Nous pouvons en conclure que la situation de la commune était la suivante : il existait d'un côté ses organismes propres, mais leur autonomie n'existait presque pas, car ils étaient complètement sous la surveillance des chefs d'arrondissement quant à leurs pouvoirs de police et sous celle des tribunaux départementaux quant à leurs pouvoirs judiciaires (art. 17, 23). Quoique un décret de juillet 1830 eût accordé aux communes les taxes de pesage communal, les taxes des auberges, le droit de pêche, etc..., qui antérieurement existaient au profit de la principauté, la commune dans sa liberté n'y gagna rien, car une ordonnance de 1838 restait toujours en vigueur. D'après celle-ci, en effet, tous les projets de créer une école, une église ou d'autres établissements importants étaient envoyés au Préfet, qui demandait l'autorisa-

tion au Gouvernement. Le contrôle sur les caisses communales existait, d'après la même ordonnance, au profit du Préfet et du sous-Préfet, avec le droit de les contrôler en tout temps. Les comptes définitifs étaient envoyés au Ministre de l'Intérieur et à la Cour des comptes.

Aucune ordonnance ni loi de cette époque ne détermine le mode d'élection des Kmètes et des conseillers. Les articles 30 et 31 de la Constitution de 38 disent que les juges de paix sont élus par les habitants. Cette lacune de la loi de 1839 fut réparée en 1840 par l'ordonnance de 23 mars ¹. Elle exige que le Kmète et ses adjoints soient choisis parmi « les habitants les plus honnêtes et les plus intelligents de la commune, à la majorité des voix, pourvu qu'ils soient capables de gérer les affaires le mieux possible » (art. 1). C'est tout. La durée de leur fonction, par exemple, n'est pas réglée. Mais, sachant qu'ils étaient sous le contrôle direct des chefs d'arrondissement (art. 4) et qu'ils pouvaient être éloignés de leurs fonctions par eux et par le Ministre de l'Intérieur, on peut conclure que la durée de fonction ne dépendait que de leur démission ou de leur révocation. On procède à l'élection devant le chef d'arrondissement (art. 3). Le traitement des Kmètes était fixé à raison de un Zvanzik (0 fr. 20) par habitant (art. 6, 7, 8) et perçu avec l'impôt.

1. Recueil des lois, th. XX.

La loi de 1839 et cette ordonnance établissaient un régime communal, qui, quoique laissant subsister certains organes propres à la commune, ne laissait exister presque aucune autonomie municipale. Les fonctions judiciaires, celle de police et leur rôle comme organes de l'État les absorbaient tellement, que les intérêts locaux de la commune en étaient oubliés. Évidemment, ce régime était plein d'inconvénients, auxquels devaient parer les décrets postérieurs. Ainsi le décret de septembre 1840 supprimait l'entretien des écoles par le Budget de l'État pour le mettre à la charge des communes, le décret de mars 1840 laissait subsister certain nombre de taxes au profit de la commune. Cela démontre une tendance à décharger l'administration d'État de certaines fonctions pour les faire retomber sur les municipalités. Un décret de mai 1845¹ décida que les juges de paix, au cas de plaintes élevées contre eux par des particuliers ou par d'autres autorités à l'occasion d'affaires personnelles ou d'abus de pouvoirs, seront jugés par leurs « tribunaux naturels », sans avoir à en référer préalablement au Ministre de la Justice (le rapport préalable au Ministre était nécessaire d'après une ordonnance de 17 août 1839).

Le décret de septembre 1847¹ laissait le droit au chef d'arrondissement de révoquer les Kmètes, qui

1. Recueil des lois, th. III, p. 51.

s'étaient rendus coupables d'abus dans la gestion de la caisse communale ou de toute autre faute dans l'exercice de leurs fonctions.

Le décret de 13 juillet 1853¹ interdit à la caisse communale d'effectuer quelque paiement que ce soit sans l'approbation préalable des organes de police. En 1861 on règlemente le traitement des Kmètes d'après le tarif d'État particulier à ces fonctionnaires, et on soumet (ordon. d'an. 1861) les emprunts faits par les communes à l'approbation du Conseil d'État.

Et enfin le décret de 1862 introduisait à côté des conseillers municipaux un certain nombre de remplaçants.

Cette série de décrets de 1839 à 1862 réglementait toujours le régime municipal sur les petits points, sur les détails, mais aucun n'opérait une réforme profonde. L'organisation complète, qui était rendue nécessaire par le développement du pays et par les progrès accomplis dans sa civilisation, faisait défaut et pourtant la réforme municipale était la réforme la plus urgente à accomplir. Ce fut l'œuvre d'une loi de 1866², la deuxième loi municipale, dont l'application, comme nous le verrons, sera très longue. La première loi de 1839 fut appliquée pendant une période de 27 ans.

1. Recueil, th. IV.

2. Recueil des lois, th. XIX, p. 1.

On peut conclure que la loi de 1839, avec les décrets postérieurs, n'avait pas établi un régime de Self-Government. La tendance en cette période était seulement de réaliser une forte centralisation dans l'organisation administrative. Si l'on cherche l'explication de cette tendance, on peut facilement la découvrir. Il faut tenir compte de ce que cette période de 1839 à 66 est l'époque du commencement de l'organisation moderne, qui exigeait l'unité dans l'action. De plus l'œuvre de la libération définitive n'ayant pas été achevée, on pensa qu'en centralisant les pouvoirs dans les mains du Prince on la préparerait mieux.

La nouvelle loi de 1866 avait été préparée pendant 4-5 ans. En 1862 on commence au Ministère de l'Intérieur la préparation des matériaux nécessaires à la confection de la nouvelle loi. En même temps on décide de faire une enquête sur la question municipale dans les autres pays et on envoie un jurisconsulte à l'étranger pour étudier la question sur les lieux avec l'obligation d'en faire un rapport au Ministre. Le projet ainsi préparé fut déposé, puis voté par l'assemblée le 27 août 1864. Mais la loi ne paraissant pas malgré tout suffisamment bonne, elle n'entra jamais en application. Le Ministre de l'Intérieur en prépara un autre projet. Dans la lettre adressée au Conseil d'État et accompagnant le projet, se trouvent exposés les motifs du

changement de la législation. « La législation antérieure laissait de côté beaucoup de détails qui demandaient cependant, par suite du développement croissant de la vie de l'État, à être réglementés. » A qui appartenait le droit d'élire les Kmètes et les conseillers ? Qui pouvait être Kmète ? qui conseiller ? Dans quels cas doivent être convoqués en assemblée communale les chefs de famille ? Quelles sont les affaires dont a à s'occuper le Conseil Municipal ? Quels sont les rapports entre l'autorité d'État et la commune ?... Tous ces problèmes restaient sans solution.

Le nouveau projet, avec l'approbation du Conseil d'État, fut déposé et définitivement voté le 23 mars 1866. La nouvelle loi fut trois ans après confirmée par la nouvelle constitution de 1869¹. Cette

1. Les principes de la constitution de 69 étaient ceux-ci : Pouvoir législatif appartient au Prince et au Parlement (art. 4). Sans son approbation aucune loi votée n'entre en vigueur (art. 5). Pouvoir judiciaire appartient aux tribunaux. L'égalité de tous devant la loi (art. 23). L'assemblée Nationale (Skoupchtina) dans les sessions ordinaires et extraordinaire est composée d'un représentant par 3000 habitants et pour trois élus le Prince nomme le quatrième. Les députés de villes sont élus au suffrage direct, les députés d'arrondissement au second degré (art. 42, 44, 45, 47).

L'assemblée vote les lois, mais en son absence le Prince met une loi en vigueur par décret, et demande un vote d'approbation à la première Assemblée (art. 56). La Grande Assemblée est de trois fois plus grande que l'Assemblée ordinaire. Elle n'est convoquée que pour élire le Prince ou les gouverneurs du Prince

législation fut longtemps appliquée, quoique assez souvent modifiée dans les détails. Nous l'examinons.

IV

Tout le système de 1866 se fonde sur la distinction faite entre les communes urbaines et les communes rurales. C'est la première fois qu'on introduit dans l'organisation communale les trois organes municipaux, qui se sont conservés depuis, à savoir : l'assemblée municipale, le Conseil municipal et le Bureau municipal. Chacun d'eux obtient l'existence légale ; on détermine leur compétence respective et leur dépendance à l'égard des autorités d'État. Avant cette loi, on n'avait jamais déterminé les conditions nécessaires pour être membre d'une commune. En 1866 ces conditions sont : (art. 8) la nationalité, la majorité, un domicile de deux ans, le

pendant sa minorité ; pour modifier la constitution... (art. 89). Le Conseil d'État cesse d'être le pouvoir législatif, pour devenir un corps donnant son avis sur les projets de loi, juger les procès administratifs, donner son avis sur les emprunts d'État et son approbation (obligatoirement) sur les centimes additionnels de département, d'arrondissement et de commune (art. 80). La Constitution (art. 117) garantit l'autonomie à la commune : « comme les lois spéciales le détermineront ». La Constitution de 69 fut suspendue pendant un certain temps : de 1888 à 1894. En 1894 elle fut remise en vigueur jusqu'en 1901.

payement régulier d'impôt, la non-interdiction de séjour, la non-condamnation pour crimes ou délits, n'être pas sous le coup d'une instruction judiciaire, etc...

Nous allons examiner successivement chacun des organes municipaux.

L'assemblée municipale.

C'est le premier organe municipal que nous avons rencontré depuis le début. Il a possédé d'ailleurs beaucoup plus d'attributions et de pouvoirs que dans le régime de 1866. L'assemblée se compose des habitants convoqués en réunion dans un but précis, en vue d'une affaire déterminée d'avance. C'est ainsi que l'assemblée nomme les députés à la Chambre ou désigne les personnes, chargées d'élire à leur tour les députés. Elle élit les conseillers municipaux et leurs remplaçants. L'assemblée se trouve alors réunie en qualité de corps électoral. Elle est encore convoquée à titre de corps consultatif pour donner son opinion sur toutes les questions posées à elle par le Bureau municipal ou par l'autorité chargée du contrôle (art. 13 § 4). Il y a même un cas où sa consultation est obligatoire et son avis exécutoire, c'est lorsqu'il s'agit de la jonction d'une commune à une autre. Sa décision est ici souveraine.

Il faut nous demander quels sont ceux qui ont le

droit de participer à cette assemblée et quels sont ceux qui ne l'ont pas. C'est la question à laquelle aucune législation antérieure n'a répondu. Possèdent le droit de vote tous les habitants majeurs ; au contraire ne l'ont pas : les personnes en tutelle ou domestiques. Ce sont les seules conditions imposées dans les communes rurales. On voit que la participation des habitants était très large. A ces conditions, il faut dans les communes urbaines en ajouter quelques autres, telles que celle de payer et taxer l'impôt. N'ont pas le droit de vote, les condamnés pour crimes jusqu'à leur réhabilitation ; les condamnés pour délits pendant une année après l'accomplissement de la peine ; les personnes en faillite ; celles sous surveillance de police, tous ceux qui ne se sont pas conformés à l'obligation de payer l'impôt dans l'année précédente, les militaires... (art. 16).

Le Maire est de droit président de l'Assemblée. Le vote est personnel et public et les décisions doivent réunir la moitié des suffrages plus un (art. 20, 21, 19).

Le Bureau municipal.

Le bureau est un organe municipal, mais qui se distingue par sa nature du premier : l'Assemblée. Il réunit un double caractère, car il est non seulement l'organe propre de la commune, mais aussi l'organe

d'État dans la commune. Nous examinerons plus tard ce caractère; pour le moment voyons quelle est la composition du bureau. Il se compose du Maire et deux membres, auxquels peuvent être ajoutés des adjoints. Leur élection n'est pas partout semblable. Elle répond à la distinction déjà établie entre les communes urbaines et rurales. Dans les premières le Maire et membres du bureau sont élus par le conseil municipal pour une durée indéterminée; dans les secondes, ceux-ci sont élus par les délégués nommés et élus à cet effet par l'assemblée (art. 25). Les conditions d'éligibilité exigées du maire et membres du Bureau sont les mêmes que pour les conseillers municipaux (V. Conseil Municipal). Ne peuvent être membres du bureau les alliés ou parents jusqu'au troisième degré; les fonctionnaires d'État en activité; les fonctionnaires en retraite; les prêtres et instituteurs; les militaires et soldats de l'armée active (art. 30).

Quant à la nature de leur fonction, elle offre ceci d'intéressant, qu'elle est obligatoire. Les membres sont élus pour une durée indéterminée et obligés d'exercer les fonctions pendant au moins une année. L'exception n'est admise que pour certains cas strictement mentionnés (V. Conseil Municipal). Si un membre élu désire résilier ses fonctions, dans les 8 jours il en fait la demande en indiquant le motif à l'autorité exerçant le contrôle. Si l'autorité ne faisait

pas droit à sa demande et si le membre ne continuait pas l'exercice de sa fonction, l'autorité avait le droit de prononcer contre lui les peines pécuniaires (art. 29).

Quelle est la sphère des attributions du Bureau? Nous avons vu qu'il est l'organe de la commune et l'organe d'État en même temps. Comme organe communal il « défend les intérêts de la commune », comme organe d'État « il applique les lois et les décrets » ; dans l'ensemble, il constitue « la première autorité locale et directe » (art. 20). Il exerce trois sortes de pouvoirs : pouvoir judiciaire, de police et d'administration locale.

Le pouvoir de police (art. 34) est exercé lorsqu'il veille à la propreté, la sécurité des personnes et des biens, sur les édifices communaux et ceux de l'État, sur les ponts et routes, fleuves et auberges, sur les étrangers et personnes soumises à la surveillance de la police, au respect des bonnes mœurs, etc...

Le pouvoir administratif (local) (art. 35, 36, 37 et 38) est exercé lorsqu'il élit les secrétaires de la commune, les médecins, les ingénieurs, lorsqu'il administre les biens et propriétés de la commune et ses finances, lorsqu'il propose au Conseil les centimes additionnels, lorsqu'il veille sur les pauvres et lorsqu'il contrôle la gestion des biens des pupilles par les tuteurs, etc...

Le Bureau prépare au Conseil des comptes sur la gestion de ses biens, et sur les dépenses et recettes communales. Dans certaines communes, où le Ministre des Finances l'ordonne, le Bureau prépare le Budget des dépenses et recettes pour l'année suivante.

Le pouvoir judiciaire est exercé ou par le Maire avec un adjoint ou par tout le Bureau. La différence de compétence s'établit en raison de la valeur des procès. Le Maire est compétent : pour les procès dont la valeur ne dépasse pas 20 frs., pour tous les procès ayant pour objet les champs ruraux, les enclos, etc... L'attribution du Bureau en matière civile et criminelle est déterminée par le Code de procédure civile et criminelle (l'an 1865). En matière civile, il juge les procès de la valeur de 100 frs., et en matière criminelle, il prononce la peine d'emprisonnement de 3 jours.

Des pouvoirs du Bureau comme corps dont fait partie le Maire, il faut faire ressortir le pouvoir propre de celui-ci. Il est un organe exécutif du Bureau en ce sens, qu'il exécute ses décisions. Il est obligé de veiller personnellement à la sécurité des personnes et des biens, et d'empêcher tout ce qui peut troubler la paix et l'ordre. Quant à la désobéissance à ses ordres, il a le droit de la punir par un emprisonnement de 24 heures ou une amende de 5 fr. Mais toutes ces décisions sont immédiatement com-

muniquées au Bureau qui examine leur légalité. Pour les illégalités commises le Maire est responsable devant l'autorité d'État (art. 41). Il a l'obligation d'avertir l'autorité d'État pour lui demander son avis sur toutes les affaires qui, d'après lui, « dépassent la compétence du Bureau et sont contraires aux lois ». Autrement le Kmète est, dans l'administration intérieure de la commune, le centre et le gouverneur de toute la commune et comme tel gère toute l'administration, préside à l'assemblée, conserve le sceau, signe les lettres et les actes, nomme les employés et possède le contrôle sur eux et les punit par retention du traitement pendant 8 jours (art. 66) et leur accorde le congé de 3 jours.

Le Conseil Municipal.

Le Conseil a un double office : la protection des intérêts communaux et la tutelle sur les actes du Bureau. Comment est-il composé tout d'abord ? Sa composition varie suivant les communes. Ainsi celles qui ont jusqu'à 300 habitants payant l'impôt ont 8 conseillers ; de 300 à 500, 12 ; et au-dessus de 500, 16. Les communes des villes départementales — 16 conseillers. A côté des conseillers siègent les Maires et les membres du Bureau (art. 50). La principale condition d'éligibilité, c'est d'avoir le droit de vote et de posséder des propriétés immobilières. Les fonctionnaires exerçant la tutelle, les

employés de la commune, les prêtres et instituteurs, les parents jusqu'au 2^e degré ne sont pas admis au Conseil (art. 53).

La fonction de conseiller, comme celle de Maire, et membre du Bureau est obligatoire et dure 4 ans. C'est-à-dire qu'une fois élu, le conseiller ne peut démissionner que dans les cas limitativement énumérés par la loi (âge de 60 ans, maladie, fonctionnaires d'Etat se trouvant à l'Etranger, ceux qui ont été conseillers pendant la période antérieure — art. 58). C'est au Bureau qu'il appartient en première instance de déterminer si un conseiller se trouve dans un de ces cas. De cette décision il peut être appelé devant l'autorité exerçant la tutelle.

Quels sont les pouvoirs du Conseil municipal? Il exerce la tutelle, non seulement sur les actes émanant du Bureau, mais aussi sur les membres du Bureau. Il a le pouvoir de demander à l'autorité d'Etat de les punir s'ils se montrent incapables et négligents dans leurs fonctions (art. 70). Ses attributions les plus importantes se rencontrent en matière financière et en matière d'administration. Parmi les premières se rangent : l'approbation donnée aux dépenses de la caisse communale non prévues par le Budget ; l'établissement des centimes additionnels ; l'approbation et le contrôle du budget et des comptes communaux. Les comptes approuvés par le Conseil, celui-ci les soumet à l'approbation définitive de l'autorité d'Etat. Cette

approbation définitive est aussi exigée pour les emprunts faits par la commune (par pouvoir législatif) (art. 64, 65, 66). Dans les secondes attributions se rangent : sa compétence dans la discussion de tous les projets soumis par le Bureau ; l'autorisation donnée au Bureau de traiter certaines affaires sans le Conseil ; l'établissement de nouveaux emplois ; l'approbation pour la construction des édifices municipaux ; l'approbation pour l'exécution de certains travaux par tous les habitants (exception n'est faite que pour les prêtres et les fonctionnaires d'Etat) et la discussion de tous les projets, pour lesquels on ne détermine pas la compétence (art. 64, 65, 66). Le Conseil nomme une personne pour représenter la commune dans les procès, dans l'approbation des achats, ventes, et baux de propriétés immobilières.

La Tutelle.

La tutelle s'exerçant sur les communes est double. Elle existe tout d'abord en matière financière, et ensuite elle offre un caractère général s'exerçant sur toute la vie de la commune. Quelles sont les autorités possédant la tutelle ? A Belgrade, c'est le Préfet de Belgrade. Dans les villes départementales le Préfet du département, et dans les villages l'autorité d'arrondissement — sous-préfet. En matière financière, la tutelle se manifeste, primo, pour l'examen

des comptes. Ceux-ci, approuvés ou accompagnés des observations du Conseil, sont obligatoirement envoyés à l'autorité d'Etat pour recevoir l'approbation. Ensuite les emprunts communaux sont approuvés par le Conseil d'Etat. Le Budget communal nécessite la même approbation, mais seulement l'autorité n'est pas toujours la même, elle varie d'après le montant du Budget. Ainsi pour les budgets ne dépassant pas 200 frs., l'autorité compétente est le Conseil municipal, jusqu'à 600 fr. l'autorité d'arrondissement, jusqu'à 2.000 frs. l'autorité du département, et au-dessus de 2.000 frs. le Ministre des Finances. A propos de la tutelle en matière financière existe ce principe général que « tout ce qui est — quant aux comptes de la commune — ordonné par le Ministre des Finances doit être exécuté » (art. 65 in fine).

A côté de ce contrôle spécial, il existe un contrôle général, que nous avons mentionné, consistant en ce que « toutes les communes avec leurs organes sont sous le contrôle du gouvernement et de ses agents ». Toutes les décisions prises par l'assemblée, le Conseil ou le Bureau peuvent être annulées et leur exécution interdite « si elles sont, contraires aux lois et aux intérêts de l'État et de la commune (art. 76) ». Aux organes locaux est certainement laissé un droit de recours devant l'autorité supérieure, mais pendant ce recours les décisions prises

restent quand même suspendues (art. 76). Mais le contrôle ne s'arrête pas là. Les organes du gouvernement possèdent encore le droit de punir pécuniairement le Maire, les adjoints, les membres du Bureau (la privation du traitement pendant 15 jours) et peuvent les éloigner de leurs fonctions, toutes les fois qu'ils jugeront « que pour les intérêts de la commune, il est dangereux de leur laisser l'exercice » (art. 80 et 81). Les organes du gouvernement assistent aux séances du Conseil et aux réunions de l'assemblée (art. 83), ils ordonnent la jonction et la séparation d'une ou plusieurs communes, ils procèdent à l'élection des délégués ou Maires, lorsque la commune s'y refuse (art. 27), ils assistent personnellement à l'élection du Maire et des membres du Bureau et ont le droit d'approuver ou d'annuler l'élection (art. 131). Ce droit est réservé au Ministre de l'Intérieur pour les villes départementales, au préfet pour les communes rurales et urbaines. Voici quels étaient les résultats de ce régime de la loi de 66 : la tutelle sur les communes était fortement organisée. Le Pouvoir Central possédait par là le droit de s'immiscer largement dans les affaires intérieures de la commune, et arrivait facilement à avoir partout comme organes municipaux des gens de son parti. Car, est-ce qu'elle établissait un régime libéral en donnant le droit aux organes d'État d'assister aux élections du Maire, lorsqu'elle insti-

tuait le vote public, et le vote par délégués, et lorsque par-dessus tout cela leur laissait le droit de confirmer les élections ? Est-ce qu'elle établissait un régime d'égalité en exigeant comme condition pour être conseiller la possession de propriétés immobilières ?

Quant aux décisions du Conseil, du Bureau et de l'assemblée, elles étaient soumises à cette règle rigoureuse, dont tant de fois on a abusé : « si elles sont contraires aux intérêts de l'État ou de la commune, les organes d'État en empêchent l'application. » Et on laissait les organes de l'État tout simplement juges de l'existence des intérêts lésés. Par là, la porte s'ouvrait largement aux abus.

Aucun emprunt, si minime soit-il, n'est possible sans l'autorisation du pouvoir législatif. Même règle pour le budget. En général, il est toujours soumis à l'autorisation, car les Budgets qui ne dépassant pas 200 frs se passent seuls de l'approbation. Et cette somme de 200 frs est tellement minime que tous les budgets étaient plus élevés et qu'en fait cette règle trouvait rarement son application.

En somme le Pouvoir Central s'immisça tout le temps, car même en laissant sans contrôle certains actes, il se pressait toujours de donner « les instructions nécessaires » et dans les cas urgents, où les organes de la commune ne faisaient pas ce qui

paraissait nécessaire, l'autorité exerçant la tutelle était en droit d'ordonner elle-même les mesures à prendre.

Mais ne concluons pas que la loi de 66 ne laissa subsister aucune autonomie. Celle qu'elle laissait était certes très petite. Ainsi par exemple, le Bureau qui avant 66 n'était qu'un organe de l'État, en 66 cumule, avec ces mêmes fonctions d'organe d'État, celles d'organe propre de la commune. Et ensuite, au-dessus du Bureau, nous avons deux autorités exerçant le contrôle — les organes du gouvernement et un organe communal, le Conseil municipal. Nous verrons plus tard comment cette règle a été élargie en 1888-89. Parmi les attributions du Bureau et du Conseil il y en a un certain nombre qui n'ont pas besoin d'être confirmées; ce sont celles qui concernent certains intérêts locaux de la commune. Ainsi, par exemple, celle d'accepter quelqu'un comme membre de la commune, de veiller sur la propriété, de gérer les biens communaux, d'avoir soin des pauvres de la commune, etc... Mais tous ces cas où l'action de la commune est tout à fait libre, sont sans grande importance et très peu nombreux; on s'y conduit cependant d'après les instructions reçues des organes du Pouvoir Central.

La valeur de cette loi fut assez souvent discutée. Il y a des auteurs qui estiment qu'en jetant les bases de notre organisation municipale, elle laissait

suffisamment de liberté aux communes ¹. Il y en a d'autres qui ont attaqué vivement la loi et ont contribué par là indirectement aux changements qui se sont produits depuis ². Quel était l'esprit conservateur de la loi de 1866, caractéristique d'ailleurs pour toute cette période de l'Histoire serbe, nous le prouverons par le fait suivant. La loi de 66 resta en vigueur à peu près 30 ans, y compris tous les nombreux amendements qu'on y apporta. Elle fut suspendue pendant un court laps de temps. Son sort était lié au régime politique, c'est-à-dire que la loi conservatrice de 66 suivait la fortune des régimes conservateurs.

V

LES MODIFICATIONS POSTÉRIEURES A LA LOI DE 66.

Les modifications de la loi de 66 ont été multiples, nous ne mentionnerons que celles qui sont importantes. De ces nombreuses modifications une seule — la première — en 1875 ³ revêtait un caractère nettement libéral quoique non décentralisateur. Elle fut le fruit de la propagande du parti libéral,

1. Kalaïzitch : *La commune Serbe*.

2. Markovitch : *Serbie en Orient*.

3. Recueil officiel des lois et règlements, th. XXVIII, p. 1.

qui avait lui-même donné à la loi le surnom de la « sage centralisation ».

Le Maire et ses adjoints sont dès lors élus directement par les habitants dans toutes les communes (non par les délégués). A cette élection les organes d'Etat n'assistent que s'ils sont invités par le Bureau. L'élection n'est plus approuvée par les organes d'Etat, mais par le conseil municipal. La sphère des attributions de l'Assemblée, du Bureau et du Conseil est élargie, particulièrement celle de l'assemblée. Ainsi l'assemblée décide de l'imposition des centimes additionnels, lorsqu'ils dépassent un quart dans les communes rurales, un tiers dans les communes urbaines de la somme imposée de l'impôt direct (art. 15 de la loi d'octobre 1864 sur l'impôt direct). Elle décide ensuite en matière d'emprunts et d'aliénations des propriétés immobilières, etc.

L'assemblée peut être convoquée par les habitants eux-mêmes. Leur nombre varie d'après les nombres des habitants de la commune. On réserve à l'assemblée le droit de décider de la jonction ou de la séparation des communes, droit qui auparavant appartenait aux organes du gouvernement. Le droit de vote est, au contraire, soumis à une condition rigoureuse : il n'est accordé qu'aux personnes qui payent l'impôt, tandis qu'en 66 tous les habitants majeurs le possédaient. Le Maire est élu à la majorité absolue au premier tour de scrutin ou à la ma-

bilité relative au second. Il conserve sa fonction durant un an et est indéfiniment rééligible. La fonction des conseillers est exercée pendant 2 ans ; la moitié des membres (nommés par le tirage au sort) est renouvelable chaque année. Le Conseil municipal exerce le contrôle sur les membres du Bureau, en ayant le droit de proposer leur révocation non à l'autorité d'Etat, mais à l'assemblée communale.

L'autorité exerçant la tutelle annulait les décisions des organes municipaux, non seulement lorsqu'ils étaient contraires aux lois et règlements, mais aussi lorsqu'ils lésaient les intérêts de la commune et de l'Etat. Mais cette notion des intérêts lésés était très vague. En 1875 les organes exerçant la tutelle ne peuvent annuler que les actes directement en opposition avec les lois et règlements. En même temps, ils sont privés du droit de révoquer les organes municipaux. Quant au contrôle sur le Budget, il reste tel qu'en 66 ; les comptes annuels d'administration sont exposés pendant un délai de 15 jours dans la Mairie et les habitants peuvent présenter leurs critiques. C'est une garantie pour la bonne gestion des comptes.

Les modifications de 1876¹ apportent un changement dans la compétence des bureaux municipaux, dans les procès civils. Ils sont depuis compétents

1. Recueil cité, th. XXX.

dans tous les procès dont la valeur ne dépasse pas 200 frs. Dans les procès ayant pour objet des immeubles, des obligations contractées par lettres de change, ils sont compétents jusqu'à 100 frs., et peuvent l'être même au-dessus de cette somme, si les parties le déclarent expressément. Les jugements du bureau restent sans appel jusqu'à la somme de 20 frs. Au-dessus de cette somme, l'appel se fait devant le Conseil municipal dont 5 membres sont élus pour juger les affaires en appel.

Les modifications de 1878¹ opèrent un retour à la législation de 66, en accordant aux organes de l'État le droit de destituer et révoquer le Maire et les membres du Bureau. Quoiqu'il fallût l'approbation de l'autorité supérieure, cette garantie était tout à fait minime. Cette innovation ne fut apportée que pour avoir dans les communes des Maires du parti du gouvernement.

Les modifications de 1884² s'animent du même esprit que celles de 1879. Elles vont même très loin dans la même voie. Chaque commune doit avoir au moins 500 contribuables. Les communes de moins de 500 contribuables doivent se joindre à d'autres pour former des nouvelles communes. L'élection du Maire dans les communes de 500 contribuables se fait indirectement par délégués, dans les autres

1. Recueil cité, th. XXXIII, p. 52.

2. Recueil cité, th. XL, p. 167, et *Annuaire de Légis. Étrangère*, th. XIV, p. 705.

directement. Les organes exerçant la tutelle peuvent, lorsque le Bureau néglige ou refuse d'exécuter ce qui lui est imposé par la loi, désigner des fonctionnaires chargés de cette exécution. La première autorité auprès des communes propose à l'autorité supérieure, dans le cas de négligence ou d'incapacité, de destituer le Maire et ses adjoints et dans tous les cas urgents elle les destitue elle-même. Les organes du gouvernement assistent à l'élection du Maire, aux séances du Conseil et du Bureau et aux réunions de l'assemblée.

Les fonctionnaires d'État révoqués ne peuvent devenir employés ou fonctionnaires de la commune qu'à l'expiration d'un délai de 5 ans. Le délai commence à courir à partir du jour de la révocation.

Pour plusieurs décisions, on exige de nouveau l'approbation. Ainsi pour les dépenses non inscrites au Budget, on exige l'approbation du Ministre des Finances. L'élection de l'ingénieur est approuvée par l'autorité. En 1875, l'organe compétent en définitive pour approuver la destitution du Maire et des membres du Bureau est l'assemblée communale, tandis qu'en 1884 on revient à la règle de 66, c'est-à-dire à la compétence des organes de l'État. Ceux-ci ont le droit de révoquer les conseillers municipaux si leur « action est contraire aux intérêts de l'État ». Le Ministre de l'Intérieur est compétent en

dernier ressort. En matière budgétaire, le contrôle reste sévère ; il se réduit en trois points : 1) tous les budgets, peu importe leur montant, sont soumis au contrôle. Ceux des communes urbaines doivent toujours être approuvés par le Ministre des Finances, ceux des communes rurales par l'autorité d'arrondissement. 2) Tous les comptes d'administration dans les communes dont le budget dépasse 2.000 francs sont contrôlés par la Cour des Comptes. Et 3) l'autorité exerçant directement la tutelle a le droit de contrôler en tout temps l'état de la caisse communale.

Il nous reste encore à voir les dernières modifications apportées en 1898¹ à la loi fondamentale. Leur esprit est encore plus conservateur que celui des lois de 84 et 78.

Les communes en Serbie, par suite des modifications ajoutées à celles de 78 et 84 qui restent en vigueur, sont totalement privées de liberté et deviennent des unités de l'organisation administrative soumises au contrôle sévère de l'État. La modification principale et fondamentale consiste en ceci, à savoir que le Maire n'est pas élu directement, ni indirectement ; il est tout simplement nommé par les organes de l'État. Dans les communes urbaines c'est par décret du Roi qu'il est nommé,

1. Recueil cité, th. LIII, et *Annuaire de Lég. Étr.*, XXVII, p. 781.

dans les communes rurales par le Ministre de l'Intérieur¹.

Ensuite le traitement de Maire est fixé d'après un tarif établi par la loi (art. 68) au moment de sa nomination par le même décret. Mais le traitement n'est pas payé par l'État, il l'est par la commune, qui reçoit l'ordre d'inscrire la somme fixée pour le traitement du Maire dans son budget. Cette somme varie : 1) avec le chiffre de la population de la commune, et 2) dans chaque groupe de commune elle est limitée par un minimum et un maximum (P. ex. pour les communes de 500-1000 hab. le traitement est de 800-1200 frs). Pour fixer la somme dans ces limites on tenait compte de la somme de l'impôt direct payé par la commune. La fonction de conseiller municipal n'est plus compatible avec la fonction d'instituteur ou de prêtre. En 1898 cette incompatibilité est absolue, tandis qu'antérieurement il fallait l'approbation du Ministre. De cette façon on avait exclu du Conseil les deux hommes qui, dans une commune rurale, étaient les seuls hommes instruits et pouvaient par leurs conseils le mieux servir les intérêts locaux de la commune.

Les attributions du Bureau deviennent plus restreintes. Il n'a plus le droit d'élire son secrétaire ; ce

1. Cette règle n'est pas tout à fait nouvelle. Depuis 1884, le maire de la commune de Belgrade était nommé par décret.

sont les organes d'État qui en sont chargés, ceux-ci ont aussi le droit de contrôle sur le médecin et l'ingénieur de la commune. En matière financière la législation reste dans l'état fixé en 1884.

Nous voilà en 1898, donc, en pleine centralisation. La loi de 1866, avec les modifications de 1884 et 98, exception faite de celles de 1875, avait fait des organes municipaux de simples organes d'État. C'était le résultat de tout le régime politique, qui régnait en 84 et 98.

VI

INTERREGNUM DE LA CONSTITUTION DE 1888.

La loi de 66, même modifiée, n'est pas restée constamment en vigueur jusqu'en 1902. Pendant un moment en 1888, il se produit un changement dans l'orientation générale de la politique, par suite de la nouvelle et libérale Constitution de 1888. Quoique la législation municipale, fondée sur elle, n'ait pas été de longue durée, elle fut caractéristique par son esprit libéral, qui a servi de fondement au régime actuel. Avant de parler de l'organisation de Self-Government en 1888 et 1889, date des premières lois établissant une autonomie locale plus ou moins large, il faut voir comment se produit ce change-

ment dans les esprits et cette évolution vers un système plus libéral. 

Les années de 65-75 ont joué un rôle très important dans la propagande politique. Le développement des idées sur l'autonomie municipale est en rapport avec le développement des idées démocratiques en général et avec la lutte contre l'Etat bureaucratique de l'époque de 1860. Cette critique et ces idées nouvelles datent de l'apparition d'un groupe d'hommes nouveaux et de celle des idées socialistes qu'ils apportaient de l'Occident. L'homme le plus en vue parmi eux était le socialiste Svetozar Markovitch. Celui-ci, à côté de la propagande menée pour ces idées socialistes, a collaboré à un programme politique, démocratiquement pratique, qui devait servir d'étape vers un futur Etat socialiste. Il comprenait bien que l'heure de faire pénétrer en Serbie les idées de socialisation n'était pas encore venue, étant donné la faiblesse de sa constitution économique et industrielle. A cause de cela, il fallait tout d'abord réaliser un régime politique libéral et délivrer la nation de l'esprit bureaucratique régnant en Serbie.

Svëtozar Markovitch commence sa propagande dans le journal *Travailleur*, le premier journal socialiste de la Péninsule Balkanique, fondé en 1871. Mais bientôt il entreprend avec ses camarades la propagande d'un programme purement démocratique dans

un nouveau journal *La Publicité* (Iavnost). Voici en quoi consistait ce nouveau programme. Nous n'en examinerons pas tous les points, mais seulement ceux qui ont trait à notre sujet. Ainsi : dans les départements on instituera les conseils départementaux pour veiller sur les intérêts économiques et scolaires ; les communes posséderont les pouvoirs de police et les pouvoirs judiciaires. Les tribunaux de première instance sont les Bureaux municipaux, les tribunaux de deuxième instance sont les tribunaux composés des plusieurs juges d'un département.

Dans le système préconisé par ce programme, la commune devenant tout à fait libre, va jouer le rôle prépondérant. « La liberté des communes est la base de tout l'ensemble des libertés », disaient-ils. Dans *La voix de la Publicité* (Glas Savnosti), fondée à la place de *La Publicité* interdite par la censure, ce rôle des communes est nettement indiqué. Dans un article, ils disent : « L'autonomie des communes nous servira de base dans l'exposé de nos idées, car sans elle nous ne nous figurons pas qu'une nation puisse être libre »¹. Svetožar Markovitch demandait la liberté des communes pour préparer l'organisation de l'Etat sur la base d'une fédération des communes libres. Ces idées ne lui sont pas personnelles. A cette époque il existait en Europe un grand

1. Dr. Skerlitch : *Svetožar Markovitch*, p, 105.

mouvement en faveur de ce Fédéralisme. C'est de lui que parle le Manifeste de 19 mars 1871. C'est de lui que rêve Bakouinne, sous l'influence de qui se trouvait Markovitch avec ses camarades qui étudiaient à Genève et à Lausanne¹.

La propagande de la *Publicité* a trouvé un écho dans le Parlement. Plusieurs projets en vue d'instituer l'autonomie locale sont déposés. Le même groupe d'hommes dirigeant ces nouveaux journaux s'éloignent peu à peu des idées nettement socialistes. Ils travaillent sur un programme bourgeois mais purement démocratique et fondent un parti politique — les radicaux — en 1881. Dans le programme du nouveau parti, l'autonomie locale reste la base de toutes les autres libertés (art. 5 du programme : « large autonomie du département et de la commune »). Jusqu'à quel point la liberté de la commune préoccupait-elle le nouveau parti, cela se vit lorsque l'organe du parti fut appelé *Self-Government* (Samouprava).

Les idées développées par ce parti ont contribué à l'œuvre de la constitution de 1888. Celle-ci crée la base de tout un système. Elle garantit formellement le principe de l'autonomie en donnant à l'organisation administrative une nouvelle direction. Comparée aux constitutions antérieures, elle pré-

1. Skerlitch : *Op. cit.*, p. 187.

sente pour le sujet qui nous occupe des différences très intéressantes. Après avoir garanti en principe l'autonomie de la commune, elle ne s'arrête pas là. Elle introduit une règle tout à fait nouvelle garantissant l'autonomie du département et de l'arrondissement dans leurs intérêts régionaux. Dans le département, à côté des organes d'Etat se trouvent les organes propres du département : les assemblées départementales et les Conseils départementaux. Ils opèrent la gestion et la surveillance de tous les intérêts propres du département, tels que « les intérêts financiers, agricoles, les voies de communication, l'instruction, le service sanitaire » (art. 161).

La constitution garantit l'autonomie de la commune dans l'art. 162. Mais elle ne s'arrête pas là. Elle garantit l'existence de certaines règles qui dans les législations antérieures étaient modifiées très souvent et rendaient cette autonomie illusoire. Pour éviter le retour de tels faits, on donne à ces règles le caractère constitutionnel. Ainsi les élections des organes municipaux ne peuvent être que directes (art. 163), le droit de vote est possédé par tous ceux qui payent 15 fr. de l'impôt direct et qui sont majeurs. De même la règle sur les centimes additionnels de la commune et du département prend un caractère constitutionnel ; ces centimes ne peuvent être perçus qu'avec l'approbation de l'assemblée communale et départementale (art. 168). — Sur cette

base donnée par la constitution furent votées deux lois spéciales, l'une en novembre 1889 sur les communes, l'autre en juillet 1890 sur les départements.

Nous exposerons seulement les principes de ces lois.

La loi de 1890 ¹ organise, pour la première fois, l'autonomie du département et de l'arrondissement. Leurs organes propres ont des fonctions exposées dans l'art. 161 de la Constitution et dans l'art. 29 de la loi ². Les assemblées départementales se composent des membres élus au nombre de 1 par 1000 habitants. Les corps électoraux dans chaque arrondissement se composent des Maires et des conseillers municipaux de toutes les communes. Ils sont élus pour trois ans, doivent avoir 35 ans et satisfaire à toutes les conditions exigées des conseillers municipaux. Les sessions ont lieu une fois par an, mais le Roi peut les convoquer en sessions extraordinaires. Les séances sont publiques. La principale occupation de l'assemblée est de contrôler et de voter le budget, qui lui est préparé par le Conseil départemental et déposé le lendemain de l'ouverture de la session (art. 54). Les revenus

1. Recueil cité, th. XLVI, et *Annuaire de Lég. Étr.*, 1890, p. 846.

2. L'administration des biens et revenus, la construction des édifices, la création des sociétés de secours mutuels, des sociétés agricoles, d'instruction, d'hygiène, des maisons pénitentiaires, etc...

du département se composent : des revenus des biens, de certaines taxes (passage sur les ponts), de centimes additionnels. Pour imposer ces derniers, l'assemblée n'est pas complètement souveraine. Jusqu'à la somme de 20 % de l'impôt direct de l'État, elle les vote sans avoir besoin d'être approuvée par aucune autorité. De 20 % à 30 % ces centimes doivent être approuvés par le Conseil d'État, et au-dessus de 30 % par le Parlement (art. 57). L'assemblée approuve en dernier ressort les achats, ventes et échanges, jusqu'à la somme de 20.000 fr. ; de 20.000 à 50.000 avec l'approbation du Roi donnée sous forme de décret, et au-dessus de 50.000 avec l'approbation du Parlement. Les revenus extraordinaires se composent des emprunts que le département fait librement jusqu'à la somme de 50.000 fr. ; de 50.000 à 100.000 avec l'approbation du Roi, et au-dessus de 100.000 avec l'approbation du Parlement (art. 61). Ces limites sont les mêmes pour les dépenses extraordinaires.

En matière financière, l'assemblée départementale exerce un droit de contrôle sur les finances de l'arrondissement, en approuvant les centimes additionnels d'arrondissement jusqu'à 10 % de l'impôt direct de l'État. Six mois après le vote de la loi, cet article fut changé : de 10 % la limite fut portée à 20 %. Le budget départemental est préparé par le Conseil, mais le vote en appartient à l'assemblée. Chaque

budget voté doit être approuvé par le Ministre des Finances (art. 58). Du sein de l'assemblée ou de l'organe délibérant du département, sort l'organe exécutif — le Conseil départemental. Il se compose de 3 membres et d'un représentant par arrondissement. Quelles sont ses attributions ? Il administre directement les affaires propres du département, c'est lui qui est en rapport constant avec les organes du gouvernement central et avec les particuliers. C'est lui qui prépare le Budget, qui en assure l'exécution, qui prépare les projets à soumettre à l'assemblée, qui choisit son représentant devant les tribunaux, qui administre les biens (art. 82). En qualité d'administrateur, il a l'obligation de présenter chaque année à l'assemblée un rapport sur l'état matériel et général dans le département. Le Conseil, à côté de ces fonctions d'administrateur, possède le droit de contrôle sur les Bureaux et Conseils municipaux. Nous en parlerons plus tard ; notons ici toutefois que c'est une nouvelle règle apportée dans l'organisation. On accorde la tutelle sur un organe municipal à un organe propre du département.

A côté du Conseil, existe dans le département un fonctionnaire dont le rôle est très important — c'est le secrétaire du département. Il est élu par l'assemblée et chargé : du protocole des séances de l'assemblée, de faire la correspondance, de garder les archives. C'est le chef du Bureau de Conseil.

La même loi de 1890 introduit les assemblées dans l'arrondissement (quoique l'usage de les convoquer existât antérieurement). Elles se composent de deux conseillers, et d'un maire par commune. Le Président de l'Assemblée est un membre du Conseil départemental qui dans celui-ci représente l'arrondissement. Elles votent le budget d'arrondissement et décident de toutes les questions « concernant tout l'arrondissement ¹ ».

1. La loi de 1890 sur les assemblées de département et d'arrondissement fut abrogée avec la Constitution de 1888. En 1898 on vote une nouvelle loi, qui modifie complètement la situation dans les départements, en donnant au Préfet des attributions trop étendues. Les assemblées ne se composent que du Préfet, du Maire du siège départemental, avec deux habitants, des fonctionnaires spéciaux et techniques du département (ingénieurs, médecins, etc...) et d'un représentant de l'assemblée d'arrondissement. La voix prépondérante appartient au Préfet qui est son président. C'est lui qui prépare le budget, qui ordonne toutes les dépenses, qui est administrateur de toutes les propriétés du département. L'assemblée est compétente en dernier ressort de l'approbation des centimes additionnels jusqu'à 20 % ; jusqu'à 50 % il faut en plus l'approbation du Ministre des Finances, et au-dessus de 50 % l'approbation du Ministre et du Conseil d'État. Le département ne peut aliéner les immeubles sans l'intervention du Ministre et du Conseil d'État, ou les meubles si leur valeur dépasse 300 francs. Il achète librement les immeubles jusqu'à 5000 francs.

L'assemblée d'arrondissement est composée du Sous-Préfet, de tous les Maires de l'arrondissement, d'un habitant par commune et des fonctionnaires techniques. Le rôle du Sous-Préfet est aussi important que celui du Préfet. L'assemblée vote les centimes jusqu'à 10 %. Dans l'aliénation des immeubles, on suit

La loi municipale du 28 novembre 1889¹ a élargi l'autonomie locale déjà établie en principe par la Constitution. Les traits principaux de cette organisation sont les suivants : la loi commence par réduire le minimum des habitants par commune à 200 (en 1884 500). L'élection des représentants est directe. Les organes sont comme antérieurement : l'assemblée, le Conseil municipal et le Bureau municipal. Les attributions de l'assemblée sont élargies, car outre le pouvoir d'élire les organes municipaux et les membres de l'assemblée départementale, elle possède toute compétence pour approuver définitivement tous les centimes additionnels jusqu'à 40 ‰ (à Belgrade 60 ‰) par an. Pour ceux s'élevant de 40 à 60 ‰ (à Belgrade de 60 à 80 ‰), il faut encore l'approbation du Conseil départemental ; et pour ceux de plus de 60 (ou 80) l'avis du Conseil et l'approbation du Conseil d'État sont nécessaires (art. 12). Dans tous ces cas il faut toujours demander l'avis du Conseil municipal. L'assemblée décide toujours de l'aliénation ou de l'échange des propriétés immobilières (art. 70) et donne son avis sur toutes les questions à elle soumises par le Conseil municipal.

la même règle que dans le département. Elle aliène librement les meubles jusqu'à concurrence de 1000 francs. Tous les comptes du département comme ceux de l'arrondissement sont envoyés au contrôle de la Cour des comptes.

1. Recueil cité, th. XV, et *Annuaire de Lég. Étr.*, 1889, p. 852.

L'assemblée se réunit sur la demande : des organes d'État, du Conseil départemental, du Bureau, du Conseil Municipal et aussi sur la demande d'un certain nombre d'habitants. Le droit de vote est assujéti à la condition suivante : paiement de 15 frs. d'impôt direct. Est déclaré élu (dans n'importe quelle élection faite par l'assemblée) celui qui au premier tour obtient la majorité absolue, et au second, celui qui obtient la majorité relative. Le recours contre les élections des représentants communaux est porté tout d'abord devant le Conseil départemental. L'appel de ses décisions se fait devant le Conseil d'État.

Le Bureau municipal exerce les pouvoirs de police en qualité d'organe du pouvoir central. Comme organe municipal, il administre les biens et revenus, veille sur les dépenses et même sur toute l'administration générale de la commune. Ses attributions n'ont presque pas été changées. Il y a des changements en ce sens qu'il est obligé de rendre compte des dépenses et des recettes au Conseil tous les trois mois. Les comptes annuels, après contrôle du Conseil et après avoir été exposés à la porte de la mairie, sont envoyés à la Cour des Comptes. Le maire a toujours le droit d'empêcher l'application des décisions « contraires aux lois », et encore de celles « contraires aux intérêts de l'État ou de la commune ». Mais tandis qu'en 1866 le juge défini-

tif était l'organe exerçant la tutelle, en 1889 le maire a le droit de demander au Conseil municipal de se prononcer encore une fois sur la question. Ce n'est qu'après que l'on demande l'approbation des organes du gouvernement central s'il s'agit d'une question mettant en cause un intérêt d'État, ou l'approbation du Conseil départemental s'il s'agit d'un intérêt de la commune (art. 46).

Quant au Conseil municipal, l'accession en devient plus démocratique et ses attributions se trouvent élargies. On accorde à tous les fonctionnaires (exception faite de ceux qui font partie des autorités exerçant la tutelle sur les communes) l'éligibilité au Conseil municipal. Le Conseil a comme attributions importantes de voter le budget. Celui-ci est préparé par le Bureau, sur lequel le contrôle n'est plus exercé par le Ministre des Finances, mais par le Conseil départemental. Le Conseil décide librement de l'achat des immeubles ; mais pour la vente et l'aliénation de ceux-ci, il lui faut l'approbation du Conseil d'État. La même règle existe en ce qui concerne les emprunts contractés par la commune.

La tutelle dans la loi de 1889 se trouve affaiblie. Elle n'appartient plus seulement aux organes du gouvernement central. Celui-ci n'a la tutelle que sur les actes concernant l'État, le département ou l'arrondissement. Le Conseil départemental exerce la tutelle en ce qui concerne les intérêts locaux de la

commune (art. 80). Il est encore un organe chargé de tutelle sur les communes, c'est le Conseil d'État. Il constitue la juridiction d'appel pour les contestations d'élections des représentants municipaux. Les décisions du Conseil municipal, annulées comme contraires aux lois, étaient jugées définitivement ; en 1889 on donne une garantie plus sérieuse, en établissant la compétence du Conseil d'État (art. 83). C'est lui encore qui prononce la révocation des membres du Bureau et du Maire, s'ils se refusent à exécuter certaines obligations imposées par la loi. Les organes du gouvernement central n'ont plus le droit d'assister aux séances du Conseil qu'autant qu'il s'agit de décisions mettant en cause l'intérêt de l'État. Le représentant du Conseil départemental assiste à toutes les séances.

La loi de 1889 était assurément un pas très important vers la décentralisation. C'était un changement brusque si l'on envisage l'état créé à la commune en 1884. Cette nouvelle liberté a suscité des critiques très vives de la part des auteurs de la loi de 84. On lui reprochait d'avoir rompu tout lien entre la commune et l'État, d'avoir dans celle-ci diminué l'autorité des organes du gouvernement central, et créé au sein de l'État « des corps complètement indépendants ». Quoique ces critiques n'aient pas été justifiées, la loi de 1889 a eu le même sort que la Constitution libérale de 1888. Après 5 ans

d'application elle fut abrogée par le coup d'État d'avril 1894. Comme l'abrogation était accomplie par simple décret, la nouvelle Assemblée Nationale ratifia l'abrogation. Avec la Constitution tombèrent toutes les lois libérales; et ce furent la Constitution de 1869 et sa législation qui entrèrent en vigueur.

VII

RÉSUMÉ DE L'APERÇU HISTORIQUE.

Dans l'empire serbe du Tzar Douchane on trouve une certaine autonomie du gouvernement local, manifesté dans la vie isolée du Village.

Quoique les documents fassent défaut pour établir exactement et avec plus de détails en quoi consiste cette vie, il est certain que le village — la première unité administrative — jouissait de sa liberté d'action. Pendant toute la domination turque, la commune serbe s'administrait aussi librement; les Turcs, se retirant dans les villes, ont laissé la liberté aux habitants des communes; le Maire est Serbe, et son rôle est très important. Ses attributions les plus importantes sont celles de police et de justice. Il jugeait tous les procès entre les habitants, de sorte que les autorités turques intervenaient rarement. Avec le Maire l'assemblée municipale est le

deuxième organe municipal ; elle est convoquée très souvent, lorsqu'il s'agit de résoudre une question importante.

Le chef de district, Knezina, et les chefs de département, Nahia, possédaient des attributions judiciaires, mais on ne s'adressait à eux que lorsqu'une partie n'était pas satisfaite de la décision du Maire ou lorsque l'affaire présentait une importante particulière. Mais leurs attributions principales sont celles de police.

Toute cette liberté disparaît avec le règne de Dahiés, établi en 1801.

Après le soulèvement, l'assemblée Nationale de 1801 crée les tribunaux « Magistrats » dans les Nahias, pour juger les procès des habitants. Mais les Maires gardent pourtant leurs attributions judiciaires. Et les tribunaux possèdent aussi les pouvoirs de police. La séparation des pouvoirs n'est pas établie à cette époque : elle est l'œuvre de l'assemblée de 1811. Les chefs de Knezina et Nahia perdent le pouvoir judiciaire pour devenir des agents politiques. Mais déjà en 1815 on fait retour à l'ancien état de choses. Ils recouvrent de nouveau le pouvoir judiciaire avec les Maires qui ne l'ont pas perdu en 1811. Au commencement de l'organisation de la nouvelle Serbie, les Maires ne sont plus élus par les habitants, mais nommés par le Pouvoir Central. La même règle s'établit pour les chefs de

Knezina et Nahia. Ceux-ci deviennent les organes importants du Pouvoir Central. Ils interviennent dans toutes les affaires. L'autorité des Maires, par conséquent, diminue. Le pouvoir judiciaire de ces chefs disparaît, quoique incomplètement, par l'organisation des « Tribunaux » en 1820.

La première loi municipale écrite en 1839 établit les justices de paix. Chaque commune avait une Justice, qui n'était pas chargée seulement du règlement des procès des habitants, mais en même temps de l'administration de la commune et des pouvoirs de police. L'autonomie communale à cette époque est insignifiante; il existe un contrôle étroit sur les Justices, de la part des chefs de district et de tribunaux de département.

La tendance des modifications postérieures fut de fortifier le pouvoir central. De cette tendance naquit la loi de 1866, qui reconnut dans chaque commune les trois organes municipaux — Assemblée, Conseil et Bureau. — Ce dernier n'est pas seulement l'organe de la commune, mais aussi l'organe de l'Etat. Ce régime n'est pas un régime de liberté locale, car il établit le principe de contrôle général sur les communes. Toutes les décisions des organes municipaux sont annulées si le pouvoir central les trouve contraires même aux intérêts de la commune, et non seulement aux lois existantes, et aucun droit d'appel devant d'autres corps n'est

accordé. Le pouvoir central assiste aux séances et confirme les élections des organes municipaux, aussi bien que tout acte important (emprunt, achats ventes et budget au-dessus de 200 frs.).

Les modifications postérieures (excepté celles de 1875) aggravent encore la situation créée à la commune, en 1866. En limitant les pouvoirs des organes municipaux en 1884, en 1898 on est en plein régime de centralisation ; les Maires deviennent des fonctionnaires d'Etat nommés par celui-ci.

Le système libéral fut établi pendant un temps très court, par la Constitution de 1888. Plusieurs règles d'organisation sont dotées du caractère constitutionnel, pour empêcher des nouveaux changements de la part des différents régimes politiques. La tutelle est exercée par un organe propre du département — Conseil départemental. — et par les organes d'Etat. On accorde aux communes la liberté dans le vote des centimes, des emprunts, ventes et achats des propriétés jusqu'à concurrence d'un certain chiffre. Il est établi un corps indépendant, le Conseil d'Etat, comme juridiction d'appel des actes de contrôle exercés sur la commune.

On reconnaît l'autonomie du département et de l'arrondissement et la liberté aux Assemblées départementales de voter les centimes, les emprunts, de vendre, d'échanger et d'acheter les propriétés jusqu'à concurrence d'une certaine somme.

DEUXIÈME PARTIE

L'ÉTAT ACTUEL DU SELF-GOVERNMENT LOCAL EN SERBIE

TITRE I.

L'autonomie du département

CHAPITRE I

Assemblée départementale

ART. I

Organisation.

A. — Composition ¹.

L'assemblée départementale (okrouzna skoupchtina) se compose des membres (appelés aussi députés) élus au premier degré par vote secret (art. 55). Les corps électoraux composés à cet effet sont de deux sortes. Tout d'abord chaque arrondissement constitue un corps électoral envoyant à l'assemblée des élus en proportion de sa population, c'est-à-

1. La loi actuellement en vigueur sur les départements est celle du 18 mars 1905, avec ses modifications de 1909 et 1910, qui n'ont d'ailleurs pas apporté de changements bien importants (*Journal officiel* de 1908, n° 64; de 1909, n° de 26 avril; de 1910, n° de 12 avril), *Annuaire de Lég. Étr.*, 1905, p. 579.

dire un membre par 1500 personnes payant l'impôt ¹. Mais si l'arrondissement en compte plus de 1500 et si en même temps cet excédent dépasse un mille, l'arrondissement a le droit d'envoyer un député de plus. Le soin de déterminer le nombre des députés à l'assemblée avant chaque élection est laissé au tribunal de première instance du chef-lieu du département. La Caisse départementale, tout de suite après le décret fixant le jour des élections, doit faire parvenir au Tribunal la liste des personnes payant l'impôt (contribuables) et appartenant à ce département. C'est d'après ces listes que le tribunal fixe le nombre des Députés. Les seconds corps électoraux sont toutes les villes énumérées dans l'art. 81 de la Constitution de 1903 et ayant des représentants dans le Parlement (23 villes ; exception est faite pour la Capitale). Le nombre des membres à l'assemblée départementale pour toutes ces villes est fixé par la Constitution (art. 56, 57 de la loi de 1905).

B. — Électorat.

Droit de vote. — C'est la Constitution, dans son art. 163, qui pose les conditions du droit de vote, à

1. Il faut remarquer que la loi sur les départements comme celle sur les communes tiennent toujours compte du nombre des personnes payant l'impôt et non du nombre des habitants ou d'électeurs.

savoir : 1° être de nationalité serbe ; 2° avoir son domicile dans le département (avec le droit de voter dans l'arrondissement où on réside au moment des élections) ; 3° payer au moins 15 fr. d'impôt direct, y compris les centimes additionnels d'État. Une exception est pourtant faite. On accorde le droit de vote aux membres de grande famille (Zadrouga) ayant dépassé l'âge de 25 ans, même s'ils payent moins de 15 fr. Le même article de la Constitution prévoit d'autres conditions qui seront posées par des lois spéciales ; mais la loi organique de 1905 ne parle d'aucune autre condition ¹.

Éligibilité. — Pour être éligible aux fonctions de Membre de l'assemblée, il faut remplir les conditions suivantes ² : 1° être de nationalité serbe ; 2° avoir son domicile dans le département ; 3° avoir 25 ans ; 4° avoir le droit de vote à l'assemblée municipale (articles 30 et 32 de la loi municipale) ; 5° payer 30 fr. d'impôt direct. Aucune condition n'étant fixée pour l'éligibilité des membres des grandes familles (Zadrouga), il en faut conclure que ces membres, pour être éligibles à l'assemblée, doivent chacun personnellement payer 30 francs ; 6° la

1. Mais comme les élections sont faites à l'assemblée des habitants de chaque commune, à ces conditions il faut ajouter celles posées par la loi municipale (Koumanoudy, *Dr. Adm.*, p. 198).

2. Ces conditions ont été posées en 1910. Antérieurement on exigeait le domicile dans l'arrondissement et 30 ans.

dernière condition pour les membres représentants les villes est de savoir lire et écrire. Elle n'est pas exigée, au contraire, pour les représentants des arrondissements. Et il faut que tous les deux remplissent toutes les conditions exigées du Maire et des Conseillers municipaux.

Incompatibilités. — Elles sont les mêmes pour les fonctions de membres à l'assemblée que pour les conseillers municipaux (art. 70 et 71, Loi Mun.). Ainsi une incompatibilité existe entre la fonction du député et celle de fonctionnaire de l'autorité exerçant la tutelle directe sur le département. De sorte que les Préfets et fonctionnaires de préfecture sont inéligibles à l'assemblée départementale. Il en est de même pour tous les employés du département. D'autres incompatibilités résultent de la parenté, notamment de celle en ligne directe jusqu'au 4^e degré ou en ligne collatérale, jusqu'au 2^e inclusivement. Ensuite les entrepreneurs ou les fournisseurs pour le compte du département, ne peuvent recevoir le mandat de député (Modification de 1909).

Le Scrutin. — Le système électoral pour les députés à l'assemblée départementale dans les villes énumérées par l'article 81 de la Constitution est le même que pour les élections municipales (art. 66). Tout différent est le système pour les députés envoyés par l'arrondissement. Ils sont élus au scrutin de liste.

Contenant le nom des candidats, leur profession et domicile, et le nom et domicile des personnes proposant (au nombre de 50), la liste est présentée à l'approbation du tribunal de première instance au plus tard dix jours avant les élections, avec l'acceptation par écrit du candidat. En quoi consiste cette approbation du tribunal ? A vérifier si les noms des 50 citoyens proposant sont inscrits sur les listes électorales [ces listes sont envoyées 15 jours avant les élections par chaque bureau municipal au tribunal] (art. 612). Cette formalité accomplie, le tribunal approuve ou rejette la liste. Les formalités du vote sont les mêmes que dans les élections municipales, mais la détermination du résultat est autre. Sont déclarés élus membres de l'assemblée départementale ceux des candidats dont la liste réunit le plus grand nombre de voix (art. 67). Le vote est contrôlé par la commission de vote composée dans chaque commune comme pour les élections municipales. Dans chaque arrondissement existe une commission de vote d'arrondissement. Toutes les commissions particulières de vote sont obligées d'envoyer les résultats obtenus dans leur commune respective à la commission d'arrondissement dans le délai de 24 heures, et celle-ci dans le délai de 3 jours doit envoyer tous les procès-verbaux et les résultats à l'assemblée départementale. La commission d'arrondissement est composée d'un prési-

dent, qui est membre du tribunal de première instance et nommé par celui-ci, du Maire et d'un Conseiller municipal de la commune du chef-lieu d'arrondissement (art. 63).

Pour juger des contestations électorales la compétence appartient au Conseil d'État et à l'assemblée. Les plaintes sont déposées dans le délai de cinq jours (art. 69).

C. — Fonctionnement.

Sessions. — Les assemblées départementales se réunissent une fois par an, le 20 septembre (art. 70). Il ne faut pas croire qu'elles se réunissent le dit jour de leur propre chef; elles le font conformément à un décret du Roi rendu sur la proposition du Ministre de l'Intérieur et publié dans le Journal officiel. La durée de cette première session — ordinaire — est limitée. Elle ne peut excéder dix jours, mais l'assemblée est en droit de prolonger de 5 jours la session. Cette prolongation avec la durée légale de dix constitue un maximum de 15 jours qui en aucun cas ne peut être dépassé. Mais à côté des sessions ordinaires, il existe les sessions extraordinaires. C'est dans ce cas le Préfet qui a le droit de convoquer les assemblées en session, et non plus le Roi. Il y a ici cette particularité qu'elles sont convoquées pour une session qui ne peut pas durer plus de cinq jours. Ensuite

l'assemblée ne peut délibérer que sur l'objet pour lequel elle a été convoquée. Nous voyons donc que son pouvoir est alors restreint en comparaison de celui qu'elle possède en session régulière. En session régulière, les assemblées de tous les départements sont convoquées à une date fixe dans tous les pays, tandis que en session extraordinaire, elles sont convoquées lorsque le besoin se manifeste dans un tel ou tel département. L'appréciation de ce besoin est laissée au Préfet. En principe, toutes les assemblées ne sont pas convoquées en session extraordinaire. Mais le cas peut se présenter où elles le seront toutes. C'est le Ministre de l'Intérieur qui en décidera et la convocation sera faite par décret du Roi. Outre la convocation en session ordinaire ou extraordinaire, imprimée dans le Journal officiel, le Préfet convoque encore personnellement chaque membre (art. 72).

Vérification des pouvoirs. — Le premier travail qui s'impose à l'assemblée après la réunion est de vérifier les pouvoirs et les mandats de ses membres. La vérification est faite par l'assemblée sur le rapport d'une commission de 3 membres. La nomination de la dite commission est faite le premier jour. Le membre de l'assemblée le plus âgé est le président de l'assemblée et c'est lui qui préside l'élection de la commission. Mais pour procéder à cette élection il faut un certain quorum. L'art. 74 l'a fixé à la moitié

plus un de tous les membres de l'assemblée et non pas seulement des membres présents.

Les particuliers ont ici encore le droit de porter plainte contre les irrégularités des élections, de même que, ainsi que nous l'avons vu plus haut, ils ont le droit de porter plainte devant le Conseil d'État dans un délai de 5 jours. Le cumul de ces deux plaintes n'est pas possible, c'est-à-dire, un particulier ayant porté plainte devant le Conseil d'État ne sera pas admis à prouver l'irrégularité devant l'assemblée départementale. Ce cumul ne résulte pas directement d'un texte. Nous pensons qu'il est inadmissible, car l'article 69 dit que « la décision du Conseil d'État rendue sur la plainte particulière est définitive. » Comment serait-elle définitive, si les particuliers pouvaient encore porter plainte devant l'assemblée ? D'un autre côté, quand l'assemblée annule l'élection d'un élu, elle fixe pour la nouvelle élection un délai de dix jours. Si le particulier pouvait se plaindre encore devant le Conseil d'État, comment l'Assemblée pourrait-elle ordonner qu'on procédât à cette nouvelle élection dans un délai de dix jours ?

Donc, deux autorités existent pour vérifier les mandats : le Conseil d'Etat et l'Assemblée. Seulement l'assemblée statuant sur les plaintes des particuliers et de sa propre autorité, les vérifie en examinant principalement les conditions exigées des membres élus. En vertu de cela, elle peut annuler

l'élection non de tous les membres d'un corps électoral, mais celle d'un membre seulement. Le Conseil d'Etat, au contraire, statue sur les plaintes des particuliers, examine la régularité de toute la procédure électorale et en vertu de cela ne peut annuler l'élection d'un membre, mais de tous les membres d'un Corps électoral.

Après avoir délibéré sur les mandats contestés et sur l'existence du quorum exigé, chaque député validé prête le serment « d'être fidèle au Roi, de respecter la Constitution et les lois, de défendre consciencieusement les intérêts du département » etc... (art. 76, in fine). Après le serment, on procède à l'élection du président et du vice-président de l'assemblée par une liste, et à celle des 3 secrétaires par une autre liste. Ces élections sont faites au scrutin secret, à la majorité absolue des députés présents au premier tour, et à la majorité relative au second. La présidence ainsi constituée reste la même pendant la session extraordinaire, mais on procède à une nouvelle élection à chaque session ordinaire.

Séances. — L'ouverture de l'assemblée a lieu dans la première séance. Le Préfet, y étant présent depuis le commencement de la séance, donne lecture d'un acte, qui contient le rapport sur l'état général du département, sur l'état de ses affaires, et de toutes les institutions et énumère tous les projets qui se-

ront soumis à la délibération de l'assemblée dans cette session (art. 77). La deuxième séance se tient le même jour que la première, mais dans l'après-midi. On élit alors deux commissions, l'une pour le budget et toutes questions financières et l'autre pour toutes les propositions venant de la part des membres. Les séances en principe sont publiques, mais elles peuvent se faire à huis-clos sur la demande : 1^o du Préfet, 2^o du président de l'assemblée ou 3^o de 5 députés. Si c'est le Préfet qui le demande, le huis-clos a lieu immédiatement. Au contraire, si c'est le Président ou les cinq membres qui en font la demande, l'assemblée doit tout d'abord délibérer sur son opportunité.

Prennent la parole dans les discussions à côté des députés, le Préfet, le Secrétaire général du département et tous les fonctionnaires techniques. Mais ils n'ont pas le droit de vote. La parole est demandée par écrit ou verbalement. On ne peut parler plus de deux fois sur le même sujet. Mais chaque fois les députés ont le droit de prendre la parole après celui qui les injure ou qui interprète faussement leurs discours.

Le droit de faire respecter l'ordre dans l'assemblée appartient à son président. Il prononce des peines disciplinaires à l'égard des députés. Les peines sont au nombre de 4 : rappel à l'ordre, retrait de la parole, privation de l'indemnité d'un à

cinq jours, et l'exclusion des séances pendant trois jours au plus, avec la perte de l'indemnité pendant ce laps de temps. Les deux premières sont prononcées par le président seul, mais les deux dernières ne peuvent l'être qu'avec l'approbation de l'assemblée sur la proposition du Président ou de 5 députés.

Projets. — Les projets soumis à la délibération de l'assemblée sont de sources diverses. Ils émanent ou du Préfet ou du Conseil Départemental ou des membres. Il existe entre eux certaines différences. Les projets émanant du Préfet ou du Conseil ne sont pas envoyés préalablement à une commission, mais mis immédiatement en discussion. La discussion de ces projets porte d'abord sur le principe, ensuite sur les détails et enfin sur l'ensemble du projet. Au contraire les projets déposés par les députés (d'un ou de plusieurs) sont renvoyés à la commission élue lors de la première séance, ou, s'il est nécessaire, à une commission spécialement nommée pour l'étude de ce projet. La commission décide si le projet présente de la valeur et s'il faut, par conséquent, le proposer à la discussion. Dans le cas affirmatif, l'assemblée l'accepte en principe, et l'envoie au Conseil Départemental, qui l'étudie et prépare un projet pour la session prochaine. Il existe encore une autre différence entre ces deux sortes de projets. Pour les premiers, le rapporteur est le secrétaire général du

département ou un fonctionnaire technique. Pour les seconds, le rapporteur est le président de la commission chargée de les étudier (art. 79).

Caractère du Mandat. — Le mandat de membre de l'assemblée dure 4 ans. Si un membre succède à un membre décédé, ses fonctions ne durent que jusqu'à la fin de la période de 4 ans. La fonction de membre est rémunérée. Le membre de l'assemblée ne représente pas seulement l'arrondissement qui l'a élu, mais aussi tout le département. Nous voyons ici appliquée une règle déjà établie pour les députés au Parlement, qui représentent non leur circonscription, mais toute la nation. Il est expressément interdit aux membres de l'assemblée départementale (art. 89) d'accepter des instructions ou des mandats impératifs de leurs électeurs. La même règle existe pour les députés au Parlement.

Mais il faut souligner une règle qui va trouver son application à propos des représentants de la nation. Ceux-ci sont couverts par l'immunité parlementaire. Les membres de l'assemblée ne le sont pas, car aucun article n'en parle.

ART. II

Attributions

L'assemblée départementale étant « le représentant du département et le gardien de ses intérêts »

(art. 91) doit répondre et satisfaire à tous les besoins du département. Pour les satisfaire, l'assemblée jouit de différentes attributions de caractère réglementaire, consultatif, financier, de contrôle et de droit privé. L'assemblée les exerce de trois façons. Tout d'abord cet organe autonome du département « veille sur les intérêts du département dans la mesure où l'État ne s'est pas à lui-même réservé ce devoir » (art. 7) et il le fait, en ce cas, en toute indépendance et liberté. C'est la part d'action directe de l'assemblée dans la gestion des intérêts régionaux. Mais — et c'est le deuxième procédé — elle y parvient aussi « en aidant les organes du Pouvoir Central dans l'exercice de leurs devoirs et en coopérant avec eux dans les affaires de l'État lorsque le besoin s'en manifeste et lorsque les lois particulières l'exigent » (7 *in fine*). Mais il ne s'agit pas seulement d'aider librement les organes d'État, il y a aussi des cas où elle les aide selon les ordres et les instructions données par ceux-ci. C'est le cas (art. 9) où il existe d'extrêmes dangers pour la sécurité publique et individuelle, causées par des malfaiteurs, par une tempête (p. ex. inondation), par des maladies contagieuses, ou par d'autres événements analogues.

Le troisième mode d'action n'est plus la coopération des organes propres du département et des organes du gouvernement central, mais la coopération des organes propres d'un département avec

ceux d'un autre pour l'exécution des « grands travaux » qui nécessitent l'union des forces. Cette association entre deux ou plusieurs départements est momentanée lorsqu'elle est créée en vue de l'exécution d'un travail déterminé ou permanent dans les autres cas (art. 8).

Ces attributions sont donc exercées ou bien tout à fait en dehors de la collaboration des organes du Pouvoir Central ou bien en collaboration avec eux.

A. — Les Attributions réglementaires.

L'assemblée possède ces attributions tout d'abord dans un sens général, pour déterminer les règlements et compléter les lois quant à la gestion de tous ses intérêts (art. 93). L'exercice de ce pouvoir n'est soumis qu'à une condition : les règlements doivent se fonder sur les lois, rester dans leurs limites et s'inspirer de leur esprit.

En second lieu, l'assemblée vote librement le règlement des établissements de son département qu'elle a créés. Ensuite, lorsqu'il existe une association de plusieurs départements, ils sont libres de déterminer le règlement d'exécution des affaires communes (art. 94).

B. — Attributions Consultatives.

Ce groupe d'attributions — les moins importantes — ne sont que de pures formalités. Elles consis-

tent dans l'avis donné par l'assemblée sur les questions qui lui sont soumises par le gouvernement central, tout d'abord sur les projets de lois concernant le département et ensuite sur toutes les autres questions.

C. — Les Attributions de Contrôle.

L'assemblée départementale exerce un contrôle général sur le Conseil Départemental. Celui-ci a l'obligation de présenter à l'assemblée avant la réunion un rapport détaillé sur le nombre des travaux exécutés aux frais du département, sur l'état des propriétés et du capital départemental, sur l'état de ses établissements, sur les corvées qu'il est nécessaire d'exiger de la population. L'assemblée discute tous ces projets. Aux particuliers est réservé un droit de recours contre le Conseil, et ce recours est exercé devant l'assemblée, qui siège comme organe de contrôle de tous les actes du Conseil.

Elle est encore un organe de contrôle, une autorité supérieure, à l'égard des arrondissements et des communes. Elle répartit (art. 98) entre ces derniers « les travaux de construction et l'entretien des édifices, routes, ponts et autres bâtiments du département ». Ce droit est laissé à l'assemblée, car tous ces travaux énumérés sont de nature à profiter à toutes les communes d'un Territoire.

D. — Les Attributions d'administration.

Sous ce titre, il faut entendre tout d'abord toutes les mesures nécessaires pour la gestion des affaires des intérêts régionaux. Ces attributions sont en large partie laissées au Conseil départemental envers lequel pour toutes ces mesures l'assemblée joue le rôle d'une autorité de sanction. Le développement des voies de communication, de l'agriculture et du commerce, des établissements sanitaires et hygiéniques, des établissements pénitentiaires, l'administration des biens et des capitaux (achat, vente, échange), l'acceptation ou le refus des dons et legs, etc..., entrent dans cette catégorie d'attributions. Est-ce que dans toutes ces mesures, l'action de l'assemblée est tout à fait libre et indépendante de contrôle spécial? Il existe pour certaines de ces mesures des règles particulières, notamment à propos de l'aliénation des propriétés du département : celle-ci n'est définitive que lorsqu'il s'agit d'une valeur de 20.000 francs. Mais au contraire, pour les valeurs de 20.000 à 50.000, la décision n'est définitive qu'après l'approbation du Ministre des Finances. Pour les valeurs au-dessus de 50.000 frs. la situation s'aggrave, car il faut l'avis du Conseil d'Etat et l'approbation par décret du Roi rendu sur la proposition du Ministre des Finances. Dans la loi de 1890, au lieu de l'avis du Conseil d'Etat, il fallait l'avis du

Parlement, et lorsqu'il s'agissait de meubles de n'importe quelle valeur, l'aliénation était tout à fait libre.

E. — Attributions financières

Les principales attributions financières sont la préparation du Budget et la conclusion de l'emprunt.

1° *Budget départemental.* — Tout d'abord la loi de 1905 sur le département n'est pas la seule à établir les règles des budgets; il y a la loi de 1901 sur les budgets départementaux et communaux, qui, avec certaines modifications, restent encore en vigueur. La préparation du Budget est l'œuvre du Conseil Départemental; il porte sur l'année suivante et doit être présenté à l'assemblée à la deuxième séance de la session ordinaire. Le budget doit contenir « toutes les dépenses et toutes les recettes de l'année » (art. 18 Loi sur budgets municipaux et départementaux). Il est valable pendant une année, et celle-ci commence le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre. Si on suppose que le Budget nouveau n'est pas voté, l'ancien sera prolongé sans aucune limite de durée quant à son application, et sans qu'il soit besoin de faire approuver cette prolongation. L'initiative dans la préparation du Budget appartient librement à tous les représentants dans l'assemblée, c'est-à-dire l'assemblée est en droit de faire intro-

duire de nouvelles dépenses et recettes ou d'augmenter celles qui existent. C'est ici une règle tout à fait en opposition avec celle qui concerne le Budget National. Pour celui-ci l'initiative des propositions de nouvelles dépenses et recettes ne peut venir que du Pouvoir Central ¹.

Le Pouvoir Central, Ministre des Finances, est autorisé, à côté des représentants, à introduire les chapitres et positions non prévus en vertu d'une règle consacrée par l'art. 29 de la loi sur les Budgets Départementaux à savoir que : « toutes les remarques au budget départemental faites par le Ministre sont obligatoires. » Certaines parties sont introduites obligatoirement dans le budget ainsi que les sommes non employées dans le budget de l'année passée. Les virements entre les parties ont été permis en 1901, mais supprimés en 1902.

Envisageons la composition du budget départemental. Il contient les dépenses et les recettes ordinaires et extraordinaires. Les recettes ordinaires sont : les revenus des biens départementaux, revenus des différents établissements, et les centimes additionnels départementaux. Les plus importantes de ces recettes sont : les centimes additionnels, car c'est ici qu'on pourra facilement observer jusqu'à quel point on laisse l'autonomie aux organes du

1. Koumanoudy, *Droit, adm.*, p. 223.

département. Les centimes jusqu'au 20 % de l'impôt direct sont votés définitivement par l'assemblée sans aucune autorisation préalable du Pouvoir Central. De 20 % à 50 %, il faut l'autorisation du Ministre des Finances, et pour les centimes dépassant 50 %, l'avis du Conseil d'État et l'approbation par Décret du Roi rendu sur la proposition du Ministre des Finances ¹.

Les recettes extraordinaires sont : les revenus des propriétés vendues ; les emprunts ; les subsides provenant de l'État ; les sommes provenant du paiement des créances du département ; les dons et legs et tous les revenus inattendus et imprévus (art. 132).

Les dépenses ordinaires sont : les dépenses non payées de l'année précédente ; les dépenses établies par les lois spéciales ; les sommes nécessaires au paiement des dettes et intérêts des capitaux ; la rémunération des membres de l'assemblée et du Conseil et des employés ; les frais d'administration ; les dépenses pour les établissements ; les loyers des édifices nécessaires au département ; les sommes pour la construction et l'entretien des routes, ponts, bâtiments ; les frais nécessaires à la garantie de la sécu-

1. Quelques chiffres sur les finances des départements : les recettes de tous les départements = 3.100.910 ; dans cette somme entrent les centimes, comptant pour 1.853.450, c'est-à-dire 39,77 % des recettes. — Les dépenses représentent : 1.949.696 fr. (année 1906).

rité individuelle et collective, etc... (au nombre de 16). Toutes ces dépenses doivent être inscrites au Budget, de sorte que si l'on en omettait une, le Préfet aurait le droit de la faire figurer d'office et après quoi seulement, le Budget serait transmis au Ministre des Finances.

Ici se pose une question sur laquelle discutent la doctrine et la jurisprudence administrative. Il y a des auteurs¹ qui considèrent que l'énumération des dépenses ordinaires par l'art. 133 est une énumération limitative, et que par conséquent l'assemblée départementale ne pourra introduire en dehors de ces dix cas aucune nouvelle dépense. La raison invoquée est que si l'on admettait l'introduction de nouvelles dépenses, il faudrait alors admettre la création de nouvelles recettes. Or, la loi ne les admet pas, car elle fait une énumération des unes comme des autres. La jurisprudence du Conseil d'État² est l'opinion contraire, c'est-à-dire elle admet la création de dépenses nouvelles. La raison en est qu'aucune loi n'a expressément privé l'assemblée de ce droit.

Les dépenses extraordinaires, celles qui n'ont pas été prévues par le Budget ne peuvent être couvertes que par les recettes extraordinaires (art. 137). Dans ce cas, dans les recettes extraordinaires entrent les centimes extraordinaires, qui doivent être approuvés

1. K. Koumanoudy, *Droit adm.*, p. 225.

2. Arrêt du 6 octobre (*Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*).

comme les centimes ordinaires (art. 137). Les dépenses extraordinaires sont soumises à un régime d'autorisation plus sévère. Aucune dépense ne peut être librement votée par l'assemblée, elle nécessite toujours une approbation, qui varie avec le taux des dépenses. Ainsi, jusqu'à la somme de 100.000 frs. il suffit de l'approbation du Ministre des Finances, de 100 à 200.000 il faut celle d'un décret du Roi, et au-dessus de 200.000 le décret ne peut être rendu qu'après l'avis du Conseil d'État (art. 136).

2° *Emprunt départemental.* — Il entre dans la catégorie des recettes extraordinaires. Des règles particulières existent pour sa création. L'assemblée ne vote librement aucun emprunt. Il existe toujours des autorités devant approuver le vote des assemblées. Les autorités compétentes varient d'après le taux de l'emprunt. Les emprunts ne dépassant pas 500.000 frs. nécessitent l'approbation par décret du Roi rendu sur la proposition du Ministre des Finances. Pour ceux dépassant 500.000 frs., il faut avec le Décret l'avis favorable du Conseil d'État (art. 137).

Il faut noter, à la fin, quelques règles générales sur la gestion des finances départementales.

Toutes les recettes et dépenses sont administrées par un fonctionnaire d'État — trésorier principal du département [ce n'est que dans le cas où celui-ci n'existe pas que l'assemblée élira son trésorier, qui

sera alors chargé de la gestion des deniers publics]. Le trésorier général gère d'après le règlement élaboré par la Cour des Comptes ; c'est lui aussi à qui on adresse tous les paiements pour le compte du Conseil. Les comptes ainsi gérés par le Trésorier ne sont pas soumis au contrôle du Conseil, mais à celui de la Cour des Comptes.

L'assemblée départementale exerce aussi un contrôle en matière de comptes, car le Conseil lui prépare avec le budget le compte administratif pour l'année précédente (art. 108) qu'elle vérifie et discute.

CHAPITRE II

Conseil Départemental

ART. I

Organisation

Le Conseil départemental est une émanation de l'assemblée qui en prend les membres dans son sein. Les conditions exigées pour être membre du Conseil sont les mêmes que pour être membre de l'assemblée, mais dans ce sens seulement qu'il est impossible d'être membre du Conseil sans être membre de l'assemblée. Mais la question se pose aussi de savoir si tous les membres de l'assemblée peu-

vent être membres du Conseil. Sur ce point il y a des différences entre la situation d'un membre du Conseil et celle d'un membre de l'assemblée.

La loi de 1905 ne pose pas d'incompatibilité entre la fonction d'un membre de l'Assemblée et celle du député au Parlement, ou celle de conseiller municipal, tandis qu'elle en prévoit une expressément dans son art. 110 entre celle de membre du Conseil et celle de Député, de Maire, de Conseiller municipal avec toutes autres fonctions publiques (art. 110). La même incompatibilité naît encore de l'état d'entrepreneurs et fournisseurs pour les comptes de l'Etat.

Au point de vue de la composition, il faut remarquer que le Conseil Départemental n'est pas un corps unique. Il se compose de deux corps différents : du Conseil restreint et du Conseil élargi, dont la composition et les attributions diffèrent.

Le Conseil Départemental restreint se compose des trois membres élus par l'assemblée pour quatre ans. En même temps, elle désigne l'un des trois pour Président du Conseil restreint, et élit encore trois suppléants. Pour les premiers comme pour les derniers, la loi pose une condition commune : c'est de savoir lire et écrire.

Le Conseil départemental élargi se compose du Conseil restreint auquel l'assemblée ajoute pour chaque arrondissement un membre et un supplé-

ant. Ils sont élus parmi les membres de l'assemblée qui dans celle-ci représentent leur arrondissement. Les représentants de chaque arrondissement dans le Conseil élargi doivent remplir la condition précédente : savoir lire et écrire et avoir leur domicile dans l'arrondissement. Le rôle des représentants d'arrondissement dans le Conseil n'est pas à négliger ; ils sont de plein droit, comme nous le verrons, les présidents de l'assemblée d'arrondissement et représentants du Conseil Départemental dans le Conseil d'arrondissement.

Voilà pour la composition et la division du Conseil. Quant aux séances de ces deux Conseils, il faut établir encore quelques points où ils diffèrent. Les séances du Conseil restreint ne sont régulières que si tous les membres sont présents, tandis que les séances du Conseil élargi sont régulières avec la présence des deux tiers des membres. Les séances du Conseil restreint sont tenues, sur la convocation du Président ou du Secrétaire général du département, lorsque le besoin s'en manifeste. Les séances du Conseil élargi ne se tiennent que tous les trois mois. Le Préfet assiste aux séances des deux Conseils avec cette différence qu'il n'assiste au Conseil restreint que s'il le trouve nécessaire et les délibérations sont régulières sans sa présence, tandis qu'au Conseil élargi sa présence est obligatoire, c'est-à-dire que sans elle les décisions prises ne sont pas vala-

bles. Mais la présence du Préfet dans l'un comme dans l'autre cas ne se traduit que par une simple participation dans les discussions, sans droit de vote dans les délibérations. Les séances du Conseil élargi peuvent être ouvertes extraordinairement sur la demande du Conseil restreint, du Préfet, ou de l'assemblée d'arrondissement. En aucun cas elles ne durent plus de 5 jours.

ART. II

Les attributions

Le Conseil départemental étant un corps qui se divise en deux sections, les attributions correspondent à ce sectionnement, c'est-à-dire sont propres à chacune d'elles. Nous les envisagerons de ce point de vue.

1° *Attributions du Conseil élargi.* — Le Conseil élargi, nous l'avons vu, se compose à côté du Conseil restreint d'un représentant par arrondissement, choisi parmi les membres de l'assemblée. Ces représentants ont quelques attributions qui leur sont propres. Ainsi, à titre de président de l'assemblée d'arrondissement et de représentant dans le Conseil d'arrondissement du Conseil départemental, ils s'occupent des intérêts de leur circonscription et doivent faire un rapport, verbalement ou oralement, sur l'état des affaires dans leur arrondissement (art. 103).

Les différentes attributions du Conseil sont financières ou administratives. En matière financière tout d'abord, il prépare le Budget annuel qui sera soumis à l'assemblée et prépare les comptes administratifs. Il est en outre chargé d'une tutelle sur les budgets municipaux (art. 167 de la Constitution). Tous les Budgets qui ne portent pas de centimes additionnels ou dans lesquels les centimes ne dépassent pas 50 % de l'impôt direct payé par la commune, doivent être définitivement approuvés par le Conseil élargi. Lui seul a compétence pour les approuver. Quant aux budgets contenant des centimes additionnels supérieurs à 50 %, on consulte simplement le Conseil, mais l'approbation définitive appartient au Ministre des Finances. En matière financière, le Conseil jouit du droit de dépasser les crédits ouverts dans le Budget ; mais lorsqu'il s'agit de cas exceptionnels et particulièrement graves, p. ex. quand il faut empêcher le développement des maladies contagieuses. Il est alors autorisé à employer toutes les sommes nécessaires, à la condition toutefois de demander l'approbation lors de la première Assemblée ordinaire ou extraordinaire (art. 108 § 12).

En matière administrative, les attributions du Conseil se résument en ce qu'il prépare et étudie, en vue de leur discussion, tous les projets que l'assemblée lui envoie à cet effet et en ce qu'il a le droit de

présenter lui-même des projets sur tout ce qui concerne les intérêts régionaux. Les premiers projets sont ceux que l'assemblée avait admis en principe, mais dont elle laisse au Conseil le soin de les approfondir. Le Conseil élargi représente le département en ce sens qu'il donne l'autorisation à son secrétaire général de poursuivre ou de répondre en justice pour le département (art. 108, § 4, 8, 10, 11). Ensuite le Conseil est un contrôleur général. Il peut déléguer un ou plusieurs de ses membres toutes les fois qu'il le jugera bon pour contrôler les recettes et les dépenses du département, et l'administration de tous les établissements, en joignant même à ces membres des fonctionnaires techniques (art. 111). Le Conseil est chargé de la gérance du Journal Départemental, qui est l'organe officiel du département. Son gérant responsable est le secrétaire général, mais le contrôle et la direction appartiennent au Conseil¹.

La compétence du Conseil est ainsi déterminée par la loi. Au cas où il y a conflit entre le Conseil et le Préfet sur la compétence du Conseil, la question est tranchée par le Conseil d'Etat.

Quant à la nature de la fonction de membre du Conseil, il faut remarquer qu'ils sont rémunérés comme les membres de l'assemblée et dans les mêmes conditions.

1. Art. 97 du décret du 20 sept. 1905 sur les règlements dans les assemblées et les Conseils départementaux et d'arrondissement.

En somme le Conseil élargi n'est pas un organe exécutif des décisions de l'assemblée. C'est un organe au profit duquel l'assemblée se décharge de certaines fonctions administratives, de moindre importance certes, mais qui exigent des solutions et des approbations plus promptes que n'en pourrait donner l'assemblée en se réunissant une fois par an.

2° *Attributions du Conseil restreint.* — Toute l'action du Conseil restreint peut être résumée en ce qu'il est un organe exécutif de l'assemblée départementale. Composé seulement de trois membres convoqués selon les besoins, il administre les affaires du département directement. C'est lui qui est en rapport direct avec les particuliers, et qui répond aux besoins immédiats du département. Il est l'ordonnateur pour tous les paiements qui sont effectués par le trésorier principal, c'est lui qui « tient la statistique des propriétés, des personnes et des animaux » (art. 108, § 8, 14). Il peut révoquer et nommer des employés, si l'assemblée n'a pas retenu ce droit pour elle. Il ordonne l'exécution des travaux pressants (sans avoir à demander d'approbation) jusqu'à la somme de 200 fr.; et la réparation des bâtiments, ponts, routes, jusqu'à 2000 frs (art. 108, § 10, 11).

CHAPITRE III

La Tutelle administrative du Département

Dans l'organisation du département nous sommes donc en présence de deux pouvoirs : celui des organes propres du département et celui des organes du Pouvoir Central. L'action des premiers n'ayant pas été soustraite à tout contrôle, celle-ci est laissée aux organes du Pouvoir Central. C'est dans la personne du Préfet¹, « le représentant direct du

1. La création du département date de la Constitution de 1835 définitivement, c'est-à-dire d'un décret du 1^{er} novembre 1836 (*Recueil des lois*, th. 30), qui avait organisé dans chaque département deux sortes de pouvoirs : un pouvoir militaire, commandant militaire, et un corps appelé Ispravnisestvo, et un pouvoir administratif, judiciaire et de police. Le commandant militaire, comme le dit son nom, était le commandant de l'armée, mais en même temps « le gardien de la sécurité et de l'ordre et le premier policier ». Il était chargé de veiller à l'exécution des lois et décrets du Pouvoir Central, et il constitue l'autorité exerçant le contrôle sur les commandants militaires d'arrondissement, sur les Ispravnisestvo et les prêtres. En tant qu'autorité supérieure sur les Ispravnisestvo, il était présent à ces délibérations, les présidait et avait le pouvoir discrétionnaire de les réformer. Les Ispravnisestvos c'étaient des corps mi-civils mi-militaires, car ils se composaient des membres permanents et non permanents, pour lesquels on choisissait des fonctionnaires civils et militaires. Ispravnisestvo, l'autorité de deuxième ordre, possédait des attributions importantes. Ils remplacent les anciens « Magistrats » et les Knez de Nahia. Les décisions que tous les

Pouvoir Central et le plus haut fonctionnaire politique » (art. 11 § 2), que cette fonction de contrôle se trouve placée.

lundis ils rendaient exigeaient l'unanimité des voix. Dans les villes ces corps avaient des pouvoirs de police, mais dans les départements leurs principaux étaient ceux de justice. Ils jugeaient les procès civils et criminels et la peine la plus grande prononcée par était eux de « 25 fouets en deux fois ». Leur compétence n'était pas nettement déterminée. Il est fort probable que les corps Ispravnisestvo revisaient les jugements des maires.

La loi du 12 mai 1839 crée des Préfets dans les départements. Ce sont des organes politiques, chargés « de veiller à la sécurité et de contrôler les autorités inférieures ». Cette loi s'applique pendant tout le régime de la Constitution de 1869. Elle n'exigeait des Préfets aucune condition spéciale. C'est la loi de 1890 qui a exigé des Préfets : 30 ans d'âge et une instruction supérieure (faculté). Sur le chapitre des attributions cette loi ne diffère pas beaucoup de la législation actuelle. Aujourd'hui (loi de 1905) les Préfets sont nommés par décret du Roi, après l'avis obligatoire du Conseil des Ministres. Ils remplissent les conditions suivantes : possession de la nationalité serbe, des droits civiques, 35 ans d'âge et l'instruction supérieure (faculté). Les attributions des Préfets se résument dans les fonctions réglementaires et fonctions de contrôle sur ses organes propres du département. Nous avons exposé plus haut les dernières et nous examinerons ici les attributions réglementaires. Celles-ci se résument en trois points : 1° le Préfet exécute toutes les lois en se conformant aux ordres des Ministres ; 2° il a le droit de « rendre des arrêts généraux en tout ce qui concerne les affaires politiques et réglementaires de tous les arrondissements », en se fondant sur les lois et décrets, et le droit de prescrire des ordres aux organes d'arrondissement ; 3° il a un droit de contrôle sur tous les organes inférieurs du Pouvoir Central, en modifiant, remplaçant et arrêtant tous les ordres des dits organes. Cette modification des arrêts se fait de deux manières : elle est faite

Dans ses rapports avec les organes propres du département, le Préfet est un organe de contrôle ou un organe exécutif. C'est ainsi qu'il a le devoir d'ouvrir et de clore les sessions de l'assemblée au nom du Gouvernement. Nous avons vu que l'assemblée tient une session par an, fixée au premier août. Mais en dehors de cette session, il la convoque aussi en session extraordinaire, « dans les cas extrêmes » (art. 15), où il reste juge de cette nécessité. Il assiste ensuite aux séances de l'assemblée, y prend la parole, mais n'a pas le droit de voter (art. 103).

Les Préfets exercent ensuite un contrôle général sur tous les actes de l'assemblée en ce sens qu'ils suspendent de l'exécution les « décisions contraires à la Constitution et aux lois positives » (art. 14). Mais remarquons tout de suite que de ce droit il ne possède que l'initiative, c'est-à-dire qu'il existe des autorités supérieures qui apprécient l'usage de ce droit. La constatation définitive du caractère illégal d'une décision appartient au Conseil d'État. Avant de renvoyer l'affaire devant lui, on consulte l'opi-

sur la propre initiative du Préfet (les organes inférieurs étant obligés de lui transmettre tous les arrêts rendus par eux) ou en vertu du recours hiérarchique, c'est-à-dire du droit qui est réservé aux particuliers de se pourvoir devant les Préfets contre toutes les décisions des organes d'arrondissement du Pouvoir Central.

Le préfet, comme tous les organes de police, est en plus chargé des attributions judiciaires : l'instruction et la recherche des crimes et délits et l'exécution des jugements des tribunaux.

nion du Ministre compétent. Après la consultation, deux cas peuvent se produire. L'affaire ne sera portée devant Conseil d'État que si le Ministre approuve la décision prise par le Préfet. Mais si le Ministre approuve la décision de l'assemblée et rejette celle du Préfet, l'affaire est close. Le Conseil d'État a un délai de 20 jours pour rendre son arrêt, sinon, après ce délai, la décision de l'assemblée devient exécutoire.

Le même droit existe à propos des décisions du Conseil Départemental. Comme ces décisions doivent être de plus conformes aux votes de l'assemblée, le Préfet les suspend, lorsqu'elles sont contraires : à la Constitution, aux lois et aux décisions de l'assemblée. Le Préfet communique son arrêt au Ministre, qui rend le sien dans un délai de 5 jours. Contre l'arrêt du Ministre, le Conseil départemental peut se pourvoir devant Conseil d'État (art. 113).

En principe le Préfet suspend l'application des décisions illégales, mais ne les remplace pas par d'autres. C'est un principe, qui, pourtant reçoit une dérogation. Le Préfet se substitue au Conseil départemental dans un cas tout à fait spécial. Il s'agit des réparations à exécuter sur les routes départementales ou d'arrondissement, de réparer un pont ou tout ce qui peut entraver les libres communications. Si le Conseil se refuse à effectuer les réparations, le Préfet a le droit de se substituer à lui et de faire

rétablir la communication. Mais cette immixtion dans les pouvoirs du Conseil ne peut se produire que si la réparation ne dépasse pas 2000 francs.

Un autre cas semblable se présente en matière budgétaire. Si le budget départemental ne contient pas une dépense nécessaire et indiquée par la loi, le Préfet possède le droit de la faire introduire et ensuite d'envoyer le Budget à l'approbation (art. 133 *in fine*).

En cette matière de contrôle, le Préfet a l'initiative d'un droit d'une importance plus grande encore. Nous voulons parler de la dissolution des assemblées départementales¹.

Les conditions de cette dissolution sont toutes spéciales. Au cas où le fonctionnement des Assemblées et « l'exécution des affaires à elles confiées par la loi » deviennent impossibles, soit parce que la majorité des membres n'assistent pas ou ne peuvent assister aux séances, soit parce que l'assemblée se refuse à délibérer sur les sujets que la loi lui a désignés, le Préfet est autorisé à proposer au Ministre de l'Intérieur la dissolution de l'assemblée et l'élection d'une nouvelle. Ni Ministre ni Préfet ne sont libres de prendre une décision sur la question. La décision définitive appartient au Conseil des Ministres, qui doit obligatoirement demander l'avis du Conseil d'État. Le décret dissolvant l'as-

1. L'art. 68 a. Le cas prévu par les modifications de 1909.

semblée fixe en même temps la date des nouvelles élections (qui doivent avoir lieu dans un délai de 20 jours). Le pouvoir central ne peut se substituer aux organes propres du département qui omettent d'exécuter à temps ou refusent d'exécuter les obligations que les lois leur imposent. La seule chose qu'il puisse faire est de prononcer (art. 159) contre ces organes des peines pécuniaires (de 100 à 500 frs.) ou encore, lorsqu'il constate des irrégularités de la part des fonctionnaires du département, le Préfet présente des observations au Conseil départemental en vue de faire ramener la régularité (art. 22, p. 3).

Le Préfet n'est pas seulement organe du contrôle, il est aussi l'organe exécutif pour toutes les décisions de l'assemblée et du Conseil Départemental votées régulièrement, fondées sur les lois et n'ayant pas perdu leur force légale par suite d'une suspension prononcée par les autorités. Ces décisions doivent être exécutées par le Préfet, comme toutes les autres lois, les décrets et arrêts, etc...

Le contrôle sur les délibérations de l'assemblée départementale est exercé, comme nous l'avons vu, par différents organes — le Ministre — et le Conseil d'État. Les matières réglementées sont l'aliénation des propriétés, le vote des emprunts et des centimes additionnels, le vote du Budget et les dépenses extraordinaires.

TITRE II

L'autonomie de l'arrondissement

A. — Assemblée d'arrondissement

(*Sreska Skoupchtina*)

L'assemblée d'arrondissement n'est pas élue de la même façon que l'assemblée départementale ; elle n'est pas élue au suffrage direct. Ce sont les conseils municipaux qui désignent les membres à l'assemblée d'arrondissement. Pour être membre, il faut remplir 1) les conditions exigées des membres de l'assemblée départementale (art. 58) et 2) les autres conditions exigées des Maires et des conseillers municipaux. Le mandat de membre dure 4 ans, et on procède à l'élection le 20 juillet. Le nombre des membres est en fonction des personnes payant l'impôt dans chaque commune. Un membre pour les communes jusqu'à 500 personnes, deux membres pour celles de 500 à 1000 personnes, et trois au-dessus de 1000. L'assemblée procède à la vérification des pouvoirs de ses membres et c'est devant elle que sont portées toutes les plaintes contre les élections (art. 144).

Les sessions de l'assemblée sont ordinaires ou

extraordinaires. Elles sont tenues le 15 août chaque année dans les chefs-lieux d'arrondissement et durent de 1 à 3 jours. Les sessions extraordinaires sont, selon les besoins, tenues plusieurs fois par an et ne peuvent durer plus d'une journée. La convocation est faite en règle par les Sous-Préfets. Mais elle peut l'être aussi sur la demande : 1° du Conseil d'arrondissement lorsqu'il s'agit d'une question concernant tout l'arrondissement ; 2° du représentant du Conseil Départemental, lorsqu'il trouve nécessaire de consulter l'assemblée, de lui faire communiquer des ordres importants, de lui soumettre certains projets.

Il existe encore une sorte spéciale d'assemblées d'arrondissement. Le changement ne porte que sur leur composition. L'assemblée n'est composée que des Maires de toutes les communes s'il s'agit de communiquer aux communes « une nouvelle loi ou des ordres généraux du Pouvoir Central » (art. 146 § 1 et 2).

L'ouverture et la clôture de l'assemblée appartient au Sous-Préfet, ou, s'il en est empêché, au représentant du Conseil Départemental, qui est vice-président. Les décisions prises ne sont valables que si la moitié plus un du nombre total des membres est présente ; la règle est la même que pour l'assemblée départementale.

Les attributions de l'assemblée consistent en ce

qu'elle est compétente « pour décider sur tous les besoins de l'arrondissement » le concernant comme un corps autonome. Cette compétence est, quant aux matières, semblable à celle de l'assemblée départementale. Elle prend les mesures nécessaires à la satisfaction de ces besoins. Les projets sur différentes mesures à prendre lui peuvent être soumis soit par le Préfet, soit par le représentant du Conseil départemental, soit par le Conseil d'arrondissement ou par un membre de l'assemblée.

La matière la plus importante sur laquelle vote l'assemblée, c'est le Budget d'arrondissement avec le compte administratif. La composition du Budget et les règles quant aux recettes ordinaires et extraordinaires et quant aux centimes additionnels¹, sont les mêmes que celles du Budget départemental. Quant aux dépenses extraordinaires, il y a une différence dans les chiffres : une dépense extraordinaire ne dépassant pas 25.000 est exécutoire après la décision de l'assemblée et l'approbation du Ministre des Finances. Une dépense de 25 à 50.000 frs. nécessite un décret du Roi rendu sur la proposition du Ministre. Et au-dessus de 50.000, il faut avec le décret l'avis du Conseil d'Etat (art. 155).

Même différence en matière d'emprunts. La con-

1. Dans les recettes d'arrondissement : 1.563.656, les centimes d'arrondissement entrent pour 277.548. Les dépenses représentent 1.084.377.

clusion des emprunts ne dépassant pas 50.000 est approuvée par Décret, et au-dessus de 50.000 il faut en plus l'avis du Conseil d'Etat. Le pouvoir d'aliéner est aussi restreint. La décision n'exige aucune approbation supérieure si la valeur des biens ne dépasse pas 5.000 frs. Les biens, au contraire, d'une valeur de 5 à 15.000 frs. exigent l'approbation du Ministre des Finances et au-dessus de 15.000, en outre, l'avis du Conseil d'Etat (art. 155).

B. — Conseil d'arrondissement (*Sresky Odbore*)

Le rôle du Conseil d'arrondissement est semblable à celui du Conseil départemental. Il met à exécution les décisions de l'assemblée d'arrondissement. Il se compose (art. 150) du Sous-Préfet, du représentant de l'arrondissement dans le Conseil départemental, et des deux membres de l'Assemblée désignés par elle pour une période de 4 ans. (Les derniers ont des suppléants).

Mais pour que le Conseil puisse valablement délibérer, il faut que trois membres soient au moins présents. Et parmi les présents doivent toujours se trouver : ou deux membres du Conseil, ou le représentant du Conseil départemental avec un membre du Conseil (art. 151).

Les membres du Conseil et de l'assemblée pen-

dant les jours des sessions sont rémunérés (art. 152). Les séances sont présidées par le sous-préfet et les membres convoqués sur la demande d'un membre, du représentant du Conseil départemental ou du Sous-Préfet.

Les attributions du Conseil sont les même dans la limite de l'arrondissement que celles du Conseil départemental. Il met à jour le compte administratif de l'année précédente, prépare le projet du Budget pour l'année suivante et examine et prépare tous les projets dont s'occupera l'assemblée. Le Président du Conseil possède un pouvoir disciplinaire sur ses membres. Mais c'est le Conseil lui-même qui décide, au cas où un membre ne remplit pas régulièrement ses fonctions, de l'éloigner et d'appeler à sa place le suppléant (art. 153).

C. — Tutelle administrative de l'arrondissement

La tutelle administrative sur les organes propres de l'arrondissement est exercée par le Sous-Préfet ¹,

1. La loi de 1836 déterminait les attributions des sous-préfets ou « chefs d'arrondissement ». Ils sont les commandants militaires et possèdent des attributions de police et de justice. Avec les deux Maires désignés de l'arrondissement ils formaient un tribunal, une justice de paix, pour juger en première instance tous les procès. Le tribunal d'appel était les Ispravnizestvo.

En 1839, ils perdent les attributions judiciaires et deviennent des fonctionnaires purement politiques, sous les ordres du Ministre de l'Intérieur. Actuellement les sous-préfets son nom-

l'organe du Pouvoir Central. Dans l'arrondissement, il exerce la même tutelle que le Préfet dans le Département, avec cette différence qu'il exerce le droit de contrôle non seulement sur les organes de l'arrondissement mais aussi sur ceux des communes.

Le Sous-Préfet « convoque, ouvre et clôt l'Assemblée ». Il peut assister à toutes les séances, y prendre la parole, mais il ne vote pas. Il la convoque aussi en session extraordinaire (art. 146). Il n'est pas président de l'Assemblée, mais il est en droit de remplacer son président (représentant du Conseil Départemental). Son pouvoir est plus grand dans le Conseil, lequel est toujours présidé par lui. Sur les décisions de l'Assemblée il exerce un droit de suspension, lorsqu'elles sont « contraires à la Constitution et aux lois positives ». Mais ce droit n'est pas sans appel ; la procédure d'appel est la même qu'à l'égard du Préfet en ce qui touche la décision de l'assemblée départementale. Il y a pourtant une différence. Le Préfet est en droit de suspendre les décisions du Conseil Départemental aussi bien que celles de l'Assemblée, tandis que, pour le Sous-Préfet, ce droit n'est pas prévu par la loi de 1905.

més par décret, mais sans avis du Conseil des Ministres. Ils doivent avoir 30 ans et l'instruction (non supérieure). Ils se trouvent sous le contrôle direct du Préfet et leurs attributions principales consistent à exécuter les lois et à veiller au maintien de la sécurité.

Que faudrait-il en conclure ? Faut-il nier l'existence de ce droit en se fondant sur ce principe que la fonction de contrôle doit être strictement établie¹ ? Ou bien faut-il l'admettre ? Nous pensons que ce droit doit nécessairement exister au profit du Sous-Préfet, car autrement on laisserait un organe sans contrôle, ce qui est contraire à l'esprit de la loi. Celle-ci n'a laissé aucun organe sans contrôle. De plus l'organisation de la tutelle dans l'arrondissement étant similaire de celle d'un département, pour quelle raison le législateur n'aurait-il pas voulu introduire sur les décisions du Conseil d'arrondissement le contrôle qu'il avait établi sur celles du Conseil Départemental ?

1. Koumanoudy, *Droit Adm.*, p. 245.

TITRE III

Autonomie de la commune

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Règles générales

Les communes¹ sont doués d'un caractère double. Ce sont tout d'abord les premières unités dans la hiérarchie administrative et judiciaire. Ce sont, ensuite, des corps autonomes. D'où dérivent deux conséquences qui régissent toute la matière municipale. En qualité d'unités administratives et judiciaires, elles sont sous le contrôle et sous les ordres du Pouvoir Central, et en qualité de corps autonome, elles sont soustraites à ce contrôle. C'est un principe posé par la Constitution (art. 161) que « les communes sont autonomes dans la gestion de leurs intérêts locaux », principe qui a été repris et développé par la loi municipale de 1903, mais qui en pratique a donné des résultats contraire à ceux qu'on attendait, comme nous le verrons.

1. Il y avait en 1906, en Serbie, 24 villes, 61 bourgs (petites villes), 3.230 villages, 1.037 hameaux, qui sont groupés en 1407 communes. Une commune par 34 kilom. carrés.

La liberté de créer une commune n'existe pas pleinement au profit des habitants. Elle est restreinte par cette règle, que chaque commune doit avoir au moins 200 habitants majeurs (art. 6). Voici quelles conséquences en résultent : 1° Tout endroit habité par plus de 200 habitants majeurs est libre de créer une commune, ou de s'associer avec un autre groupe d'habitants et de créer une commune; 2° les villages ne possédant pas 200 habitants sont obligés de s'associer avec un ou plusieurs autres pour créer la commune. 3° Une exception est admise pourtant au profit des villages qui n'ont pas 200 habitants, mais que leur situation géographique, « ou d'autres causes » (art. 6) empêchent de s'associer avec un autre. 4° Une grande commune peut se diviser en deux, à la condition que chaque nouvelle commune ait au moins 200 habitants majeurs.

La séparation des communes et la création d'une nouvelle passent par une procédure spéciale. Le droit définitif d'approuver une séparation ou une création appartient au Pouvoir Législatif; c'est une règle de caractère constitutionnel ne pouvant être changée par une simple loi. L'initiative de ce droit appartient à l'assemblée communale, dont le vote est transmis au Parlement par l'intermédiaire du Ministre de l'Intérieur (art. 8). La séparation ou la création de nouvelles communes amène la question de l'emploi ou de la jouissance de leurs biens respectifs.

Toutes ces questions sont réglées librement par les communes intéressées ; il n'en est exigé qu'une seule condition : c'est le délai de 3 mois dans lequel ces questions doivent être réglées. A défaut de cette condition remplie, chaque commune continue à jouir et à administrer séparément ses biens. Au cas où une grande commune se scinde en deux, et où les questions sur les biens communs ou les dettes ne sont pas réglées, c'est un tribunal électif qui en est chargé (art. 9).

La loi prévoit entre deux communes existant séparément une sorte d'association intercommunale, fondée en vue d'exécuter un travail déterminé ou de satisfaire un besoin commun (art. 12). Mais la loi ne réglemente pas dans les détails cette association, comme le fait la loi municipale française de 1884 (commissions intercommunales et commissions syndicales (art. 116, 117, 118, 161).

Il nous reste à examiner encore la règle générale déterminant qui peut être membre d'une commune. A chaque citoyen est laissée la liberté d'habiter où il voudra, s'il remplit trois conditions : 1° s'il n'est pas condamné à l'interdiction de séjour ; 2°, s'il est capable de subvenir aux besoins de sa famille et aux siens propres ; 3° et s'il est d'une bonne conduite. (Ne peuvent remplir cette condition un certain nombre des personnes condamnées). Un certain nombre de citoyens deviennent habitants de plein

droit ; ce sont notamment les fonctionnaires déplacés dans une autre commune (art. 16, 17). A ses habitants, la commune ne garantit qu'un seul droit : le droit à l'assistance en cas de maladie, d'invalidité ou de mort. Ce droit ne dépend que d'une seule condition : il faut que les personnes demandant l'assistance soient pauvres. N'ayant été déterminé dans aucun détail dans son mode d'application, ce droit reste sans aucune valeur réelle et pratique¹. D'un autre côté, la loi serbe a mis une obligation à la charge des membres d'une commune, qui a le caractère d'une coutume, c'est la corvée. Les habitants sont obligés d'aider par leur travail personnel à l'exécution de certains travaux communaux, lorsque le besoin en est constaté par le Conseil Municipal. Il est possible de se soustraire à cette obligation moyennant une somme d'argent fixée d'après un tarif spécial (art. 20).

1. De tout temps la commune ou le village avait le soin de ses pauvres. Un décret de 1839 laisse aux communes la charge des frais d'enterrement des personnes pauvres ne laissant pas d'héritier. Mais les communes possédaient, à titre de compensation, le droit d'hériter les biens laissés par le défunt sans héritiers. Cette charge d'enterrement laissée aux communes resta même après le vote du Code civil, qui (art. 530) transféra le droit d'hériter les biens des personnes mourant et ne laissant pas d'héritiers de la commune à l'État (décret du 12 juin 1848).

CHAPITRE II

*Assemblée Communale***A. — Organisation¹**

L'art. 29 (loi 1903) donne la définition de l'assemblée communale (*Opstinsky Sborn*) : « une réunion

1. Par l'octroi de la nouvelle Constitution de 1901, l'ancienne législation municipale a dû cesser d'être appliquée. Elle est l'œuvre de la politique réconciliatrice et l'effet du désir de voir se calmer les luttes politiques. Comme la loi municipale a toujours eu de l'importance, on s'empressa sous le nouveau régime de voter la nouvelle loi municipale; ce qui fut fait en mars 1902 (Recueil des lois, th. 57). (*Annuaire Lég. Étr.*, 1903, p. 599.) Cette loi, assez étendue et détaillée, ne fut pas modifiée par le vote de la nouvelle constitution de 1903, lors du changement survenu à la succession du trône. La majorité de ces règles passent dans la nouvelle loi municipale du 5 juin 1903. C'est pourquoi nous n'exposerons pas ces principes, les trouvant en grand nombre dans l'organisation actuelle. Cette loi fut modifiée plusieurs fois en 1903, 1904, 1905 et dernièrement en 1910 (Recueil th. 59, 60, 61).

Nous exposerons brièvement l'esprit de ces modifications. Un trait est caractéristique à toutes : les changements de la loi portent toujours sur les détails, mais ne touchent pas aux principes importants. Elles ont eu toutes un seul but, celui d'affermir l'autonomie communale dont les Constitutions de 1901 et 1903 ont reconnu le principe. Les idées de Self-Government n'ont plus eu besoin de propagande; elles sont définitivement admises, s'étant profondément enracinées pendant les luttes antérieures. Toutes les modifications ont pour but de réaliser ces idées. En voici la preuve. Les modifications de 1903 ont principalement porté sur la question d'établir une liberté plus large dans les élections municipales. Elles ont minutieusement

convoquée et constituée des électeurs d'une commune. » Elle a des attributions différentes auxquelles correspond son organisation. Elle est convoquée pour élire les conseillers municipaux et le Maire, ou pour approuver ou rejeter certaines décisions du

réglé les listes électorales, leur composition, la manière d'y apporter des modifications, la composition et les devoirs du Bureau de vote, composition et approbation des listes des candidats, en somme 30 nouveaux articles ajoutés quant à la procédure électorale.

En 1905 on élargit le droit de vote en l'accordant à tous les citoyens payant 15 fr. d'impôt direct; dans celui-ci on comprendra les centimes additionnels d'État, tandis qu'antérieurement ces centimes n'étaient pas comptés. En 1902 le vote pour l'élection était public, tandis qu'en 1903 et en 1905 le vote devient secret et s'opère au moyen de boules. (*Annuaire Lég. Étr.*, 1905, p. 549).

La modification la plus importante fut faite en 1905, c'est l'introduction de la Représentation Proportionnelle dans les élections municipales. Antérieurement on appliquait le système majoritaire (majorité absolue au premier tour et relative au deuxième). Ce nouveau système ne fut pas introduit dans toutes les communes et à toutes les élections, comme nous le verrons plus loin.

La sphère des attributions de l'assemblée du Conseil et du Bureau municipaux déterminée en 1902 ne fut pas beaucoup changée par les modifications postérieures. L'élection du Maire de Belgrade en 1903 devient définitive sans aucune approbation, tandis qu'en 1902 elle était soumise à l'approbation du Ministre de l'Intérieur.

Pour garantir encore la liberté du vote et son efficacité, en 1903 et 1905 on établit des amendes très fortes contre le Maire et le secrétaire (500 à 1000 fr.), au cas où les listes électorales ne sont pas faites dans les délais fixés; contre les membres du Bureau de vote d'avoir tardé à l'élection, pour l'exécution irrég-

Conseil Municipal. Le système de vote diffère suivant qu'il est l'exercice de l'une ou l'autre de ces deux attributions.

Le droit de convoquer l'Assemblée appartient au Bureau Municipal ou sur sa propre décision ou sur la demande de l'autorité exerçant la tutelle ou sur la demande des habitants. Dans ce dernier cas, il faut que la demande soit faite par 1/6 des électeurs, par écrit et avec indication de la question sur laquelle on demande l'avis de l'Assemblée. Toutefois les électeurs ne peuvent demander le changement du Maire, des adjoints, des Conseillers ou de leurs suppléants (art. 33, 34).

La convocation est portée à la connaissance des électeurs par voie d'affiches contenant : le jour de la réunion, la décision de la convocation et le sujet sur lequel l'Assemblée aura à statuer. Entre le jour de la convocation et celui de la réunion, il doit y avoir un délai de 15 à 20 jours.

gulière de leurs devoirs (de 300 à 2000), etc... Ces peines existaient en 1902, mais elles étaient moins fortes.

Les principales modifications de décembre 1909 consistaient dans la création d'un vice-maire pour la commune de Belgrade et dans le changement apporté dans le système de Représentation Proportionnelle. On introduit, en plus, un nouvel organe de contrôle sur les centimes additionnels : le Conseil départemental, à côté du Ministre des Finances et du Conseil d'État, qui du reste était introduit déjà par la loi de 1905 sur le département.

Les fonctions des conseillers dureront 3 ans au lieu de deux en 1902.

Supposons que le Bureau municipal ne convoque pas l'Assemblée dans les délais indiqués. C'est le Conseil Municipal qui convoquera l'Assemblée dans les 5 jours qui suivront l'expiration du délai de 15 à 20 jours. Mais si le Conseil, lui non plus, ne la convoque pas dans le délai de 5 jours, c'est le Pouvoir Central qui en aura la tâche.

Il faut examiner quels sont les habitants jouissant du droit de vote. Les conditions exigées par la Constitution et la loi municipale, sont : 1° la nationalité ; 2° le paiement de 15 frs. au moins d'impôt direct par an ; 3° avoir la majorité (21 ans). Exception est faite pour les membres de grande famille — Zadrouga — qui possèdent le droit de vote indépendamment de l'impôt qu'ils payent. Un électeur ayant rempli ces trois conditions pour exercer le droit de vote, doit être inscrit sur les registres électoraux. Il est en possibilité de vérifier cette inscription et de la demander si elle est omise. Mais il y a des personnes qui, quoique remplissant ces conditions, n'ont pas l'exercice du droit de vote. Tels sont les condamnés aux travaux forcés ; les condamnés à la perte du droit civique ; ceux qui sont en détention préventive pour certains crimes et délits, ceux qui sont en tutelle, en faillite, etc...

Nous savons que l'Assemblée est convoquée soit pour procéder aux élections, soit pour décider sur certaines questions. Lorsqu'elle décide sur ces ques-

tions (Voir : attributions), la procédure du vote est différente de celle pratiquée pour les élections. Tout d'abord, l'Assemblée est constituée, dans toutes les villes où on n'est pas obligé de voter dans plusieurs endroits, en réunion publique. La réunion a son président et son Bureau de vote. Le président est toujours le Maire (remplacé par le premier adjoint et celui-ci par un conseiller choisi par le Conseil municipal). Le Bureau de vote est composé de 4 votants de la commune élus par le Conseil pour chaque réunion. Et dans les villes où la consultation des électeurs n'est pas possible en un seul lieu, le Conseil désigne pour chaque lieu de vote un Bureau spécial. Le président de la réunion a un pouvoir disciplinaire ; c'est lui qui peut dissoudre la réunion dans le cas où il est impossible de voter ; c'est lui qui a le droit de déférer les responsables au bureau municipal ou, si leur culpabilité est plus grande, à l'autorité compétente supérieure.

La différence principale entre le vote d'élection et celui de consultation consiste en ce fait que le premier est un vote secret et l'autre un vote public. La salle de vote ouverte le matin par le Président se ferme à 5 heures après midi. Les votants donnent leur voix pour ou contre le projet sur lequel ils sont consultés ; ils doivent le donner personnellement et le prononcer publiquement. Le projet est déclaré accepté lorsqu'il a obtenu la majorité des voix plus

un. Au cas de partage des voix, la nouvelle réunion doit avoir lieu dans un délai de dix jours ; alors, à partage égal, le projet sera considéré comme rejeté (art. 46, 47, 48, 49, 50 et 51).

Il y a encore, à côté de ces deux, trois sortes de réunions possibles de l'Assemblée. Une réunion de deux communes voulant dorénavant n'en faire qu'une seule ; elle est convoquée par le bureau d'une d'entre elles. Une autre réunion est celle d'un village qui, constituant une commune avec d'autres, désire en former une à part. Une troisième réunion est celle d'un village voulant procéder à l'élection de son représentant dans le Bureau municipal ou désigner son fondé de pouvoirs dans un procès (art. 59-69).

B. — Les attributions

Il nous reste à connaître les attributions de l'Assemblée. En les exposant, nous verrons que l'Assemblée n'est pas simplement un corps ou « une réunion d'électeurs convoquée et constituée » (art. 29) pour élire les conseillers, mais un corps convoqué pour être consulté à propos de certaines questions d'intérêt local. Dans cette deuxième sphère d'attributions, nous sommes en présence d'une sorte de Référendum. Il n'existe que dans la commune. Les habitants de la commune — c'est une différence avec ceux du département — élisent leurs

représentants en leur laissant la liberté d'action, mais dans certains cas pourtant ils gardent le droit de contrôle et le droit d'exprimer leur avis. Quelles sont donc ces décisions, qui pour avoir force exécutoire nécessitent l'approbation par Référendum? Elles sont énumérées par la loi (art. 33) et portent sur : 1° la création des centimes additionnels ; 2° l'aliénation de la propriété immobilière de n'importe quelle valeur ; 3° l'aliénation des dons, des créances, des propriétés mobilières, si dans les communes rurales leur valeur dépasse 200 fr. et dans les communes urbaines 1000 frs. ; 4° la construction d'édifices communaux et toutes les entreprises, si les frais dépassent 1500 frs. dans les communes rurales et 6000 dans les communes urbaines. [Dans la commune de Belgrade, si les frais ne peuvent être couverts par les recettes ordinaires]. 5° Toutes les questions de la compétence du Conseil municipal, si la majorité des conseillers s'y trouve personnellement intéressée ; 6° le nom de la commune ; 7° les emprunts¹ ; 8° l'emplacement de la mairie ; 9° toutes les autres questions pour lesquelles les différentes lois établiront la compétence de l'assemblée.

Mais dans divers cas ici mentionnés, le vote de l'assemblée n'a pas force exécutoire définitive ; il

1. Nous mentionnons à titre d'exemple la dernière application qui fut faite de ce Référendum à Belgrade en 1910, pour la conclusion de l'emprunt municipal de 60.000.000.

faut l'approbation des autorités de l'État, comme nous le verrons plus tard.

CHAPITRE II

Conseil Municipal

ARTICLE I

Organisation

A. — Composition

Le Conseil municipal (*Opstinsky Odbore*), dans chaque commune, est composé des membres élus par les habitants et dont le nombre varie en raison de la population. La loi fixe (art. 70) un minimum de 18 et un maximum de 36 (45 pour le conseil de Belgrade). Leur nombre varie d'après l'échelle suivante : les communes de moins de 500 personnes ayant le droit de vote ont 18 conseillers ; de 500 à 1000 24, et au-dessus de 1000 36 conseillers. Donc, le nombre des conseillers est fixé en proportion des personnes ayant le droit de vote. C'est une modification apportée en 1909. Dans l'état antérieur (loi de 1903) cette proportion était en raison des habitants majeurs. C'est une différence importante. Les citoyens majeurs ne sont pas tous des électeurs¹.

1. Rappelons qu'en Serbie le suffrage universel n'existe pour aucune sorte d'élection ; il est remplacé par le suffrage restreint,

La loi de 1903 avait une base plus large ; mais le nombre des conseillers était plus restreint (un maximum de 20 et un minimum de 10). La loi de 1909 prend une base plus étroite, mais augmente le nombre des conseillers.

B. — Electorat

Eligibilité. — Sont éligibles à la fonction de conseiller les personnes remplissant les conditions suivantes : 1° Possession de nationalité ; 2° âge de 21 ans ; 3° inscription sur les listes électorales de la commune¹, et 4° paiement d'un impôt direct de 30 fr. dans les chefs-lieux de départements et à Belgrade, et 15 fr. dans les autres communes (art. 71). Sont inéligibles aux fonctions de conseiller pendant 5 ans après leur réintégration tous ceux qui ont été punis par le tribunal ordinaire ou disciplinaire pour des actes déshonorants ou pour des crimes et délits (Sous la loi de 1903 ces personnes n'ont jamais pu être conseillers, même après leur réintégration dans les droits civiques).

Incompatibilités. — Elles sont de deux natures,

donnant le droit de vote à ceux qui payent un impôt direct de 15 frs. (Constitution de 1903).

1. La composition des listes électorales est en détail réglementée par la loi : le tribunal de première instance y joue un rôle important, car c'est lui qui approuve la composition et en vérifie l'exactitude. C'est ensuite lui qui vérifie toutes les rectifications apportées et demandées aux listes (art. 25 à 28).

ayant trait ou à une fonction ou à la parenté. Dans le premier groupe tombent : 1° les fonctionnaires de l'autorité exerçant la tutelle sur la commune (préfet, sous-préfet et fonctionnaires de Préfecture); 2° les fonctionnaires et employés de la commune. Dans le deuxième groupe tombent : les parents en ligne directe jusqu'au 4^e degré ou en ligne collatérale jusqu'au 2^e degré inclus. Si les deux conseillers liés par l'une de ces parentés sont élus, le plus âgé est censé seul conseiller. Si une telle incompatibilité existe entre les conseillers d'une part et le Maire ou les adjoints d'autre part, le conseiller est considéré comme non élu. Une incompatibilité frappe les différents entrepreneurs, bailleurs et personnes devant une somme constatée par un jugement à exécuter.

Election. Système de liste. — Le Maire, le Vice-Maire (pour la seule commune de Belgrade), les adjoints et les conseillers sont tous élus au scrutin de liste. La liste des candidats doit contenir leur nom, être signée et porter la date. La liste est toujours proposée par un certain nombre d'électeurs, variable avec le nombre des votants. Ainsi, dans les communes de 600 votants il faut 25 proposants, et au-dessus de 600, 50 proposants. Les proposants remplissent deux conditions : ils doivent avoir le droit de vote et être inscrits sur les listes électorales. Mais ils ne sont pas obligés de savoir lire et écrire ; s'ils sont illettrés leurs nom sera écrit par les autres avec

mention sur la liste. — Un proposant ne peut signer plus d'une liste (art. 53). Cette disposition a disparu avec les modifications apportées par la loi de 1909. En l'absence du texte, on pourrait conclure qu'une personne peut faire figurer son nom sur plusieurs listes comme proposant. Nous pensons que cette thèse est inadmissible, étant illogique. Une personne proposant un tel ou tel comme Maire ne peut en même temps désirer un autre citoyen comme Maire ni, par conséquent, signer la liste d'autres candidats. A propos de la composition des listes des candidats, il faut noter la différence qui est faite entre une commune composée d'un village ou d'une ville seulement et des communes composées de plusieurs villages. Dans le premier cas les noms de tous les candidats sont portés sur une liste, tandis que dans le deuxième on porte les noms sur plusieurs listes : sur une, les noms de Maire et Conseillers, et sur les autres les noms de candidats pour adjoints (art. 53).

Chaque liste peut avoir son représentant dans le bureau du vote. Leurs noms seront inscrits sur la liste des candidats. Si le vote s'opère en plusieurs endroits d'une commune, la liste a son représentant dans chaque endroit. Les candidats doivent être membres de la commune. Si une commune se compose de plusieurs villages, chacun des villages aura un adjoint au Maire et un nombre de conseil-

lers proportionnel au nombre de ses votants (art. 33 *d.*) La liste contenant les noms des candidats et les signatures de proposants doit être approuvée. Cette approbation est laissée au tribunal de première instance¹ auquel la liste est transmise dans un délai de 7 jours avant le jour des élections, ou directement ou par le bureau municipal. Dans ce dernier cas, elle est transmise en 24 heures. Le rôle du tribunal consiste à vérifier si le nombre des proposants est légal et s'il existe le consentement des candidats qui accompagne la liste. Dans le cas d'approbation il renvoie la liste au bureau municipal (art. 53 *e*).

Nous sommes, donc, en présence d'une liste proposée et approuvée; est-il possible à une telle liste d'apporter des modifications postérieures? Non, en principe. Mais une seule modification est possible pourtant. C'est le cas de la mort d'un candidat ou de la perte du droit de vote (par exemple au cas de condamnation) entre le jour de l'approbation et celui de l'élection.

A sa place, on propose un autre candidat, mais il faut que cette proposition soit signée par la moitié des proposants, signataires de la liste antérieure (53 *f*). Un candidat ne peut figurer sur plusieurs listes. Si le tribunal approuvant les listes d'une

1. Modification de 1909. Antérieurement la compétence appartenait au bureau municipal.

commune remarque qu'une personne est portée sur plusieurs, il raye le nom du candidat de la liste qui lui a été transmise en dernier lieu (art. 53 g). Il peut se présenter un cas où aucune liste des candidats n'est présentée. Le Conseil municipal est autorisé alors à désigner provisoirement un de ses membres pour Maire et plusieurs autres pour adjoints et à procéder à une nouvelle élection. Si le même cas se renouvelle, le Conseil départemental ordonne l'élection. Si aucune liste n'est encore présentée, le Conseil départemental désigne les personnes qui exerceront les fonctions de Maire et d'adjoints jusqu'aux nouvelles élections (art. 151).

*Le vote*¹. — Le vote est secret, et s'opère au moyen de boules données aux électeurs au moment de leur entrée dans la salle de vote. Ils n'ont qu'à déposer dans l'urne qui porte le nom du candidat (de la liste) pour qui ils entendent voter.

Afin de conserver le secret du vote, l'électeur est obligé de mettre sa main, avec la boule, dans les bouches de toutes les urnes et de ne laisser tomber la boule que dans l'urne qui appartient au candidat pour qui il entend voter². En retirant la

1. La procédure du vote que nous exposons ici est en application dans toutes les élections en Serbie, celle des députés au Parlement, et celle des membres à l'Assemblée départementale.

2. S'il n'y a qu'une seule liste à la boîte de celle-ci, on en ajoutera une autre n'appartenant à aucune liste de façon à assurer le secret du vote.

main de la dernière urne, l'électeur la présente ouverte aux membres du bureau de vote, afin de montrer qu'il a voté. Si l'électeur ne sait pas lire, un membre du bureau lui lit les noms des candidats affichés sur chaque urne (art. 54).

Le vote est dirigé par un bureau. Qui en fait partie ? Il se compose du Président, qui est un habitant de la commune ayant le droit de vote et sachant lire et écrire, désigné par le Conseil municipal. Les membres sont deux conseillers désignés au sort par le conseil (avec suppléants) et un représentant de chaque liste. Dans les villes où il y a plusieurs lieux de vote, le président et les membres sont nommés aussi par le Conseil. Mais tous les Présidents de ces bureaux forment un bureau principal qui déclarera ensuite le résultat du vote dans toute la commune. Le devoir du bureau est de diriger le vote. Deux membres au moins doivent être présents dans la salle. Les membres du bureau surveillent le vote, inscrivent les noms des votants, donnent aux électeurs la boule (art. 54).

Le président, ou son remplaçant, après avoir entendu le nom du votant, doit s'assurer, en regardant sur les listes électorales, si l'électeur y est inscrit. Le bureau est obligé de dresser un procès-verbal du vote en y marquant les moindres incidents. Le vote terminé, tout d'abord le Président et ensuite deux membres du Bureau procèdent à l'énu-

mération des boules se trouvant dans chaque boîte, et déclarent alors le résultat (art. 541-54°)

Résultat du vote. — Système de représentation proportionnelle. — Système majoritaire. — La constatation du résultat électoral et la répartition des sièges sont faites d'après un système de la loi 1905, complètement changé en 1909. Nous exposerons le système de la loi 1905 et ensuite celui de la législation actuelle. Le système de 1905 consiste à combiner le principe de la majorité relative avec la représentation proportionnelle. La loi fait une distinction entre les villages, petites villes et les grandes villes indiquées par l'art. 81 de la Constitution élisant des députés à la Chambre. C'est une première distinction. Ensuite, elle distingue l'élection du Maire et des adjoints de l'élection des conseillers municipaux et leur applique deux systèmes différents. Partant de ces deux distinctions la loi établit le principe de la majorité relative pour les élections : 1° du Maire et des adjoints dans toutes les communes sans exception ; et 2° des conseillers municipaux dans les communes rurales et celles de petites villes. (Donc exception est faite pour les villes élisant des députés). Dans ces deux groupes il faut qu'une liste atteigne la simple majorité des voix par rapport aux autres listes (non la majorité absolue) (art. 54 a). La loi établit le principe de Représentation Proportionnelle, pour l'élection

des conseillers municipaux dans les villes qui envoient des députés. Mais ce système ne s'applique pas pour l'élection (dans les mêmes villes) du Maire et des adjoints. Ce système, comme on le voit, ne s'applique qu'à un nombre restreint des communes, donc il n'existe qu'au titre exceptionnel. Le résultat, d'après la Représentation Proportionnelle, est constaté de la façon suivante : Le nombre total des votants est divisé par le nombre des conseillers à élire. Le chiffre obtenu est le quotient électoral. A chaque liste on attribue autant de sièges que ce quotient est contenu de fois dans le nombre de ses voix. Le premier siège est donné au candidat en tête de la liste et les autres sont répartis selon l'ordre d'inscriptions des candidats. Mais si une liste n'atteint pas le quotient électoral, les voix qu'elle a réunies sont données à la liste possédant le plus grand nombre de voix. Par exemple : le nombre des votants est de 2.000 et le nombre des conseillers à élire de 20 ; la liste A réunit 1020 voix, la liste B 900, la liste C 80. Le quotient électoral étant 100, la liste C n'atteint pas le quotient et ses voix sont données à la liste A, qui avec ses 1020 voix aura donc 1100 voix ou 11 sièges de Conseillers. Les neuf autres sont attribués à la liste B. Ce système a été vivement critiqué. On lui reproche d'aboutir à une injustice par ce fait qu'en attribuant les voix d'une liste n'atteignant pas le quotient à une autre

liste à laquelle elles n'étaient pas destinées, on ne respecte pas la volonté des électeurs.

En attribuant les sièges, le cas peut se présenter où tous les sièges ne sont pas attribués. Il peut arriver, par exemple, qu'avec deux listes atteignant le quotient, il reste encore des sièges à attribuer. A qui dans ce cas attribuer les sièges? La loi prévoyant ce cas décide que le siège sera attribué à la liste dont le nombre de voix divisé par le quotient électoral laisse le reste le plus élevé. Prenons un exemple : le nombre des votants est de 400, celui des conseillers à élire de 10. Le quotient est donc de 40. La liste A réunit 220 voix, la liste B 130, la liste C 50. Le quotient se trouve dans la liste A 5 fois avec un reste de 20, dans la liste B 3 fois avec un reste de 10, et dans la liste C une fois avec le reste 10. La liste A aura 5 sièges, la liste B 3, et la liste C un siège. Donc 9 sièges. Reste à attribuer le dixième siège. Il sera donné à la liste A qui a un reste de 20 voix le plus élevé. Dans le cas où le reste est égal dans les 2 listes, le sort décide à qui sera faite l'attribution.

Ce système de la Représentation Proportionnelle municipale est le même que pour les élections législatives. Comme on l'a pu deviner, il produit en pratique de mauvais résultats et la loi de 1909 a apporté un changement considérable dans l'état des choses antérieures.

En 1909 on n'a changé le système électoral que pour les conseillers municipaux dans les grandes villes (art. 81 de la Const.). Les élections dans les autres villes et les villages et l'élection du Maire et des adjoints sont restés sous le régime de la loi 1905. Quelles sont donc ces modifications? Tout d'abord, on ne détermine pas le résultat en fonction du quotient électoral. On attribue les deux tiers des sièges à pourvoir à la liste qui réunit le nombre de voix le plus grand. Le dernier tiers est réservé aux autres listes. On partage les sièges entre elles de façon suivante : on additionne les voix réunies par toutes ces dernières listes et on les divise par le nombre de conseillers qu'il reste à élire. Le chiffre obtenu constitue le quotient électoral. A chaque liste, on attribuera autant de sièges que de fois le quotient est contenu dans le nombre de voix qu'elle a obtenu. Mais il peut arriver par exemple qu'avec deux listes atteignant le quotient, il reste encore des sièges à attribuer. Ils seront donnés aux listes dont le nombre de voix divisé par le quotient électoral aura fourni le reste le plus approché de ce quotient. Donc ici la règle est la même que sous la loi de 1905. Mais s'il y a des listes dont le nombre de voix n'atteint pas le quotient, leurs voix, au lieu d'être données comme en 1905 à la liste possédant le plus de voix, depuis 1909 donnent lieu au même calcul que le reste, c'est-à-dire, qu'il peut arriver des cas

où ces listes recevront un siège. Prenons un exemple : il y a 2300 votants et 36 conseillers municipaux à élire. La liste A obtient 1100 voix, la liste B 700, la liste C 440, la liste D 60. D'après la nouvelle règle de 1909, 24 conseillers seront donnés à la liste A, obtenant le plus grand nombre de voix. Le dernier tiers des sièges appartiendra aux autres. Les listes B, C, D, ont obtenu ensemble 1200 voix, le nombre des conseillers étant 12, le quotient électoral est de 100. La liste B obtient 7 sièges, la liste C 4, la liste D n'atteignant pas le quotient, ses voix sont considérées comme un reste. Ce reste étant plus grand que le reste de la liste C (qui est 40), la liste D obtient alors un siège, c'est-à-dire le douzième. Voilà en quoi consistent les innovations de la loi de 1909.

Quelles sont les raisons d'un tel changement ? Les raisons invoquées pendant la discussion des modifications se résument en ceci¹. Il est arrivé dans plusieurs conseils municipaux que la représentation très forte des minorités rendait tout travail impossible et rompait tout lien nécessaire entre le Maire et le Conseil. Comme le Maire était élu à la simple majorité de voix, il arrivait qu'il appartenait à un certain parti politique, tandis que la majorité des conseillers élus par le système proportionnel appar-

1. Recueil officiel des débats parlementaires. Session 1909-10, t. II.

tenait à un autre et qu'elle était toujours hostile à l'action du Maire. En 1909, on a voulu remédier à cette situation.

L'élection faite, il reste un droit à tous les votants, celui de rédiger les réclamations contre les irrégularités de vote. Cette réclamation est portée devant le Conseil d'Etat, corps indépendant, qui en est le juge souverain. La réclamation, énumérant toutes les irrégularités, est transmise au Conseil d'Etat directement, qui demande ensuite au Bureau tous les dossiers concernant l'élection. Le Conseil d'Etat a un délai de deux mois pour se prononcer sur toutes les réclamations s'il s'agit d'élections générales, et un délai d'un mois s'il s'agit d'élection partielle. L'élection annulée par sa décision, on procède à la nouvelle élection dans un délai de 15 à 20 jours (art. 170, 172).

Réélection. — La vacance d'un siège de conseiller résultant de sa mort ou de sa démission, avait soulevé une question qui fut très discutée. Comment remplacera-t-on ce conseiller ? La loi de 1903 s'est exprimée dans les termes suivants : « Le conseil procédera à l'élection des nouveaux conseillers. » Cette phrase a donné lieu à une controverse. Nous savons que les conseillers sont élus ou d'après le principe de la majorité, ou d'après celui de la proportionnalité. Donc, le Conseil ordonnera une nouvelle élection dans les communes qui élisent d'après le système

de la majorité, et le corps électoral nommera un conseiller ; il n'y a là aucune difficulté. Mais la question est autre dans celles qui élisent d'après le système proportionnel. Faudrait-il convoquer le corps électoral pour procéder à l'élection ou faudrait-il appeler à siéger le candidat suivant de la liste à laquelle appartenait le conseiller sortant ? Le Conseil d'État (arrêt de septembre 1906) considère que le cas n'étant pas prévu strictement par la loi, il faut procéder à l'élection d'un conseiller. Cette explication *stricto sensu* est contestée en théorie¹. Nous pensons que l'élection d'un conseiller dans les communes élisant d'après le système majoritaire se comprend facilement, mais que dans les autres il faut appeler le candidat suivant de la liste, pour la raison suivante : c'est de cette façon qu'on procède toujours là où les élections se font suivant le système de la proportionnelle, et de plus c'est un principe déjà admis dans les élections législatives.

Cette controverse cessa en 1909. Les modifications prévoient qu'on procédera à l'élection seulement dans les communes élisant d'après le système majoritaire (art. 78 Modification 1909).

Contentieux électoral. — Contre les élections les réclamations sont déposées au Conseil d'État, qui statue par la procédure urgente. Elles y sont portées

1. K. Koumanoudy, *Dr. Adm.*, p. 280.

par les personnes qui possèdent le droit de vote. A cette première condition, on ajoute cette deuxième, que ces personnes aient utilisé ce droit. Cette condition sera facile à vérifier d'après les listes électorales sur lesquelles le Bureau de vote a dû, près du nom de chaque votant, marquer l'emploi de son droit. Sur les motifs de réclamation, rien n'est réglementé, de sorte qu'on peut rédiger des réclamations contre toute irrégularité. Le Conseil d'État fait connaître sa décision dans un délai de deux mois, laquelle est portée à la connaissance des habitants dans un délai de 5 jours (art. 170).

C. — Fonctionnement.

Sessions et Séances. — Le Conseil municipal n'a pas de session fixe. C'est un corps pouvant être convoqué à chaque instant. Cette convocation est faite par le Maire, pour toutes affaires rentrant dans la compétence du Conseil ou sur la demande des organes du Pouvoir Central (art. 80). Les séances sont fixées par le Maire pour un mois entier; dès le commencement elles sont en principe publiques, mais peuvent être transformées en séances secrètes sur la demande du Maire ou 1/5 des conseillers présents. Les conseillers sont prévenus par écrit de la date des séances et sont obligés d'être tous présents, à moins de s'excuser auprès du Maire avec

raisons à l'appui. Le Conseil est compétent pour admettre ou repousser les motifs de l'excuse (art. 82). Pour pouvoir délibérer valablement, il faut la présence d'un quorum : la majorité plus un des conseillers. Si le quorum n'est pas atteint à la séance suivante avec le même ordre du jour, le nombre des conseillers alors présents sera, quel qu'il soit, suffisant. Chaque décision doit réunir la majorité des conseillers présents à la séance. Tous participent au vote obligatoirement, en ce sens, qu'il est impossible de s'abstenir (art. 83). La voix de celui qui s'abstient est considérée comme donnée pour le projet.

Fonction de conseiller. — La fonction dure 3 ans, et elle a un caractère obligatoire, c'est-à-dire qu'un conseiller élu doit rester en fonction pendant ce délai, la démission étant impossible. Mais toutefois la loi prévoit certaines causes de démission volontaire et forcée. Un conseiller, donc, ne pourra donner sa démission lorsqu'il le voudra et pour une cause quelconque (art. 75). C'est une particularité de notre législation municipale. La loi admet la démission volontaire : 1° pour les conseillers qui sont incapables d'exercer leurs fonctions à condition que cette incapacité ait été médicalement constatée; 2° pour ceux qui, par suite de certaines causes, se trouvent absolument empêchés après l'élection d'exercer leurs fonctions; 3° pour ceux qui quit-

tent la commune (p. ex. nomination d'un fonctionnaire dans une autre ville). Dans ce cas le conseiller adresse sa démission au Conseil Municipal, qui est obligé de statuer sur la démission dans le délai de 10 jours. Hors de ces trois cas la démission volontaire n'est pas possible. Nous l'avons appelée volontaire, car un Conseiller se trouvant dans l'un de ces trois cas n'est pas obligé de démissionner. Au contraire, les cas de démission forcée obligent le conseiller à démissionner, si, par exemple, le conseiller après l'élection se trouve dans le cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité (p. ex. la nomination à la fonction de Préfet, le cas de parenté, condamnation judiciaire, etc...). Le Conseil Municipal les révoque de leurs fonctions dans le délai de 10 jours, ou si le Conseil l'omet, c'est aux organes de l'autorité exerçant la tutelle qu'appartient cette tâche (art. 75). Contre les décisions du Conseil, les Conseillers peuvent se pourvoir devant le Conseil d'État.

Le deuxième caractère de la fonction, c'est qu'elle est gratuite (art. 73). Dans le cas normal, les conseillers ne sont pas rémunérés. Mais s'ils exécutent un travail pour le compte de la commune qui nécessite des frais personnels, le Conseil peut leur attribuer une indemnité. Et dans la discussion sur cette indemnité ils ne peuvent intervenir ni voter. Cette défense n'existe que pour les Conseillers de Belgrade.

ART. II

Attributions**A. — Attributions d'administration ¹**

Dans cette première sphère d'attributions entrent toutes les mesures nécessaires à prendre pour administrer la commune, qui sont limitativement énumérées par la loi, et pour lesquelles on exige le vote du Conseil Municipal.

Ces mesures sont : 1° Décision sur la démission du Maire, des adjoints et conseillers; 2° introduction d'une nouvelle fonction ou augmentation du nombre des employés; 3° nomination du représentant devant la justice; 4° exécution des corvées; 5° admission d'un nouveau membre de la commune; 6° élection des médecins, ingénieurs, vétérinaires; 7° fixation du traitement du Maire, des adjoints et employés; 8° punition des adjoints par les amendes; 9° désignation des présidents des Bureaux de vote; 10° fixation du jour pour la réu-

1. Remarquons que les richesses communales représentent relativement une valeur assez élevée 47.108.109 fr. ainsi représentée : propriétés immobilières, 36.763.321; propriétés mobilières, 1.750.547; en capitaux : 1.015.732; en créances : 7.578.509. Les communes ont 14.844.287 de dettes, ce qui réduit la richesse à 32.263.822 (*Annuaire statistique*, année 1906).

nion de l'assemblée communale ; 11° détermination de l'emplacement des foires et de la Mairie.

Cette énumération se termine par une compétence générale du Conseil : 1) pour toutes les autres matières qui lui seront soumises par des lois spéciales¹ et 2) pour toutes les décisions devant être prises par la commune, n'étant ni de la compétence de l'assemblée ni de celle du Bureau.

Les autres décisions du Conseil intéressent la commune considérée comme personne morale et juridique. Ainsi le Conseil a : 1° l'approbation des

1. Parmi les lois spéciales qui ont créé des devoirs particuliers aux communes, les principales sont : la loi sur l'organisation militaire et la loi sur l'impôt direct. Les bureaux municipaux sont obligés de préparer chaque année des listes de recrutement, de les modifier et de les envoyer aux autorités militaires. Le Bureau municipal, aidé par les percepteurs des contributions, est chargé du recouvrement des impôts fonciers, de ceux sur la propriété bâtie, sur les revenus des professions libérales, des patentes, etc... La vérification de la déclaration d'impôt n'appartient ni aux percepteurs, ni au Bureau, mais à une Commission spécialement créée à cet effet dans chaque commune. Les membres sont nommés de la façon suivante : 3/5 par le Conseil Municipal, et 2/5 par le Ministre des Finances. La Commission est chargée : 1° de vérifier la déclaration des revenus de certains magasins, des salaires des employés et ouvriers, des loyers, la valeur des objets confectionnés, la valeur des machines, etc... 2° de vérifier la déclaration des revenus des capitaux et des professions libérales, les loyers des propriétés non bâties. 3° De contrôler si tous les contribuables ont fait la déclaration d'impôt. Devant la Commission, sur sa demande, sont envoyés obligatoirement tous les actes, documents et données qui lui sont nécessaires (art. 87, 91 de la loi sur l'impôt direct).

baux des propriétés communales et de la jouissance des jachères ; 2° l'achat des propriétés immobilières ; 3° la construction des édifices communaux si les frais ne dépassent pas dans les communes urbaines 6.000 frs. et dans les rurales 1.500 frs, ou si pour leur exécution il n'est pas nécessaire d'imposer des centimes additionnels supplémentaires ; 4° l'acceptation des dons et legs ; 5° l'échange et la vente des meubles jusqu'à la valeur de 200 frs. dans les communes rurales et 1000 frs. dans les urbaines (art. 86, § 1 à 21).

Ces décisions concernent des intérêts communaux et forment le seul groupe de délibérations ne nécessitant aucune approbation supplémentaire pour avoir la force exécutoire.

B. — Attributions Financières

L'attribution financière du Conseil Municipal c'est la discussion et le vote du Budget et le contrôle quant à son exécution.

I. Le Budget communal est « un compte annuel et approximatif des dépenses et recettes municipales » (art. 127). Il est préparé par le Bureau municipal et déposé au Conseil pour le vote avant le 1^{er} mars de chaque année. (Dans la loi de 1903 il devait être déposé deux mois avant le commencement de l'année budgétaire). Le Conseil, également

limité par le temps, doit le voter avant la fin de mars. Chaque Budget a deux parties : 1° recettes et 2° dépenses.

1°) Dans la première partie entrent : 1° les recettes non recouvrées de l'année précédente; 2° les économies faites et les crédits votés et non employés; 3° les recettes provenant des biens municipaux, des intérêts des capitaux, des droits d'octroi, des taxes et amendes payés au profit de la commune, des revenus des foires, etc...; 4° les recettes des taxes des établissements sanitaires, économiques et scolaires; 5° les centimes additionnels.

L'attention particulière exigeant les centimes qui forment la partie la plus importante de la majorité des Budgets communaux¹. Les octrois donnent des revenus (spécialement à Belgrade), mais ils n'existent pas partout, car la loi ne permet pas le cumul des centimes et des octrois (art. 35 Loi sur Budgets communaux de 1901) dans une même commune. Là où existent les octrois, des centimes ne peuvent être imposés.

Les centimes présentent encore cet intérêt qu'à leur propos, nous aurons à distinguer deux autorités exerçant la tutelle sur les communes. Il faut faire

1. Les revenus de toutes les communes représentent : 15.356.991 frs. Dans cette somme entrent les revenus des centimes pour 4.129.926 (26.89 %), et les revenus des fermages et baux pour 4.793.246 frs. (31 %), le reste porte sur les revenus de taxes, amendes, etc...

cette double distinction : ou bien les budgets municipaux n'ont pas de centimes, ou les centimes proposés et votés par Conseil ne dépassent pas 50 % de l'impôt direct ; ou bien les Budgets contiennent des centimes supérieurs à ce pourcentage. Le premier groupe des Budgets, après le vote par le Conseil, est envoyé aux organes du Pouvoir Central « pour recevoir des remarques ». Le rôle de ces organes ne consiste qu'à vérifier si toutes les dépenses imposées à la commune y sont inscrites, et « si elles le sont dans les limites fixées par les différentes lois ». Toutes les remarques faites à propos de ces dépenses sont transmises au Conseil (délai de 10 jours) avec le Budget. Le Conseil est libre de les admettre ou de les rejeter, après quoi le Budget est envoyé, par l'intermédiaire de ces organes, au Conseil Départemental, pour être approuvé définitivement (art. 131). Cette procédure était introduite par la loi 1905 sur l'organisation du département. En 1903, la règle était tout autre. Les budgets sans centimes ou avec les centimes de 10 % de l'impôt direct dans les communes rurales et de 15 % dans les urbaines étaient votés par le Conseil municipal et, sans consultation de l'assemblée communale, étaient soumis à l'approbation des organes du Pouvoir Central et du Ministre des Finances. Lorsque les budgets contenaient des centimes supérieurs à ce pourcentage, avant d'être votés et envoyés à l'approbation, le Conseil consul-

tait l'assemblée communale sur la nécessité de l'imposition de ces centimes. On pouvait se demander si cette règle n'était pas contraire à la Constitution. Celle-ci dans l'art. 167 exige, pour imposer les centimes, l'approbation de l'assemblée communale, que la loi de 1903 ne prévoyait pas pour les budgets contenant les centimes de 10 % ou de 15 %.

Pour le deuxième groupe de Budgets, la procédure est différente. Les organes du Pouvoir Central ont ici le même droit de contrôle en ce qui concerne les dépenses, qu'à l'égard du premier groupe. Les remarques présentées au Conseil ayant été admises ou non par celui-ci, l'imposition des centimes est soumise au vote de l'assemblée communale. Après ce vote, le Budget est envoyé au Conseil départemental, cette fois non pour être définitivement approuvé, mais pour recevoir son avis. L'approbation définitive appartient au Ministre des Finances. Ce droit d'approbation est très large. Il ne s'agit pas seulement de refuser à un Budget l'approbation. Ce droit va plus loin. Lorsque l'assemblée communale n'a pas approuvé l'imposition des centimes additionnels, et lorsqu'en même temps les dépenses ne peuvent être couvertes par d'autres recettes, le Ministre des Finances est en droit d'ordonner l'imposition des centimes. Le Conseil municipal est garanti contre cette décision, parce qu'il peut se pourvoir devant le Conseil d'Etat, qui approuve ou rejette la décision du Ministre.

La différence de procédure entre les deux groupes des Budgets consiste donc dans ce que les premiers sont approuvés par un organe autonome (Conseil départemental) et les deuxièmes par les organes du Pouvoir Central (Ministre et Conseil d'Etat.)

Comparativement aux législations de 1902 et 1903, celles de 1905 et 1909 accordent aux communes une plus grande liberté en matière financière. Tout d'abord, en 1905 on revient à la règle de la législation de 1889, en donnant la compétence de contrôle sur le budget à un organe autonome — le Conseil départemental. — On permet en 1909 les Budgets portant 50 % des centimes, qui seront exécutoires avec la simple approbation du Conseil départemental. Les centimes de 50 % sont donc imposés par le simple vote du Conseil municipal, sans qu'il soit besoin d'en référer à l'Assemblée communale.

De même en 1909, on laisse aux communes le droit de voter d'une façon illimitée les centimes ; tandis qu'en 1901 la loi sur les Budgets municipaux n'autorisait pas les centimes au-dessus de 50 % et 60 % (communes rurales et urbaines).

A propos des centimes, il faut mentionner une différence entre les budgets communaux et les budgets départementaux. Les premiers peuvent contenir des centimes additionnels inscrits au Budget, mais non des centimes extraordinaires (art. 41 de Loi sur Budget Mun.). Au contraire, les seconds

peuvent contenir les centimes ordinaires aussi bien que des centimes extraordinaires. Jusqu'au chiffre de 20 ‰, l'assemblée les vote librement sans aucune approbation; au-dessus de 20 ‰ nous avons déjà vu quelle était la procédure. (V. p. 122).

2°) La deuxième partie du Budget communal contient les dépenses (art. 129). Ce sont : 1° Dépenses non payées des années précédentes; 2° dépenses pour les intérêts et l'amortissement des dettes; 3° traitement des employés, Maires, etc...; 4° dépenses pour les établissements communaux; 5° éclairage de la ville, canalisation, etc...; 6° maintien de la sécurité publique (police municipale); 7° les loyers; et 8° les dépenses que les lois spéciales ont mises aux frais de la commune; 9° et une somme pour les dépenses imprévues. Celles-ci ne peuvent être payées qu'après décision du Conseil.

II. — La deuxième attribution financière du Conseil réside dans son droit de contrôler les comptes communaux. Il consiste dans le contrôle partiel des dépenses et des recettes courantes, et dans un contrôle du compte global d'une année. Pour le premier, le Maire avec le trésorier dresse à la fin de chaque trimestre un état de recettes et de dépenses, qu'ils soumettent ensuite au Conseil. Après leur approbation par celui-ci, il est soumis au contrôle des habitants, qui peuvent se rendre à la Mairie et présenter leurs observations (art. 126). Le deuxième

contrôle consiste en ce que le Maire avec le Trésorier à la fin de chaque année (au plus tard avant le 20 janvier ou la fin de février) dresse l'état des dépenses et des recettes pour toute l'année précédente, et le soumettent au contrôle du Conseil municipal (art. 137). Il est exercé dans un délai de 20 jours, sinon, ce délai passé, sur l'avertissement des organes du pouvoir central, la Cour des Comptes désigne un fonctionnaire pour procéder à la vérification.

Après le contrôle du Conseil, tous les comptes sont encore une fois contrôlés par la Cour des Comptes (art. 44 Loi sur Budget Mun.).

CHAPITRE III

Bureau municipal

Nous arrivons à un troisième organe de la commune — le Bureau. Avant d'exposer son organisation et ses attributions, il faut remarquer ici une différence notable entre les législations française et serbe. En fait, le Bureau municipal n'existe pas dans la loi municipale française. L'organe exécutif est le Maire. Il est vrai qu'il est assisté par un certain nombre d'adjoints, variable en raison de la population ; mais le Maire avec les adjoints ne forment aucun corps administratif.

La loi ne prévoit pas d'attributions propres des adjoints. Ils sont chargés de la suppléance du Maire empêché (art. 84 Loi Municipale française) ou de la délégation de certaines fonctions de Maire (art. 82).

La délégation des fonctions de Maire joue un rôle considérable dans les grandes communes où les Maires se voient obligés de déléguer constamment leurs fonctions aux adjoints, et où Maire et adjoints délibèrent en commun. Mais ce lien du Maire et des adjoints « n'a pas d'existence légale et ne constitue pas une autorité administrative distincte¹ ».

Au contraire, il y a des pays où le Maire et les adjoints forment un corps distinct, avec existence légale et attributions propres. C'est le cas, p. ex., en Italie, où ces corps sont connus sous le nom de Juncte municipale. Là, ils sont des organes exécutifs de la commune. Le Maire n'y est qu'un chef de l'administration².

En Serbie, ces corps constituent un organe municipal avec des attributions propres. Il est connu sous le nom Opstinsky Soude.

Le Bureau municipal — en Serbie — est une autorité directe (art. 87), c'est-à-dire ayant des rapports constants et directs avec le public et appelée à statuer sur les différents cas particuliers. Il n'est pas une

1. Hourion, *Dr. Adm.* Ed. IV, p. 474.

2. De Ferron, *Institutions municipales et provinciales*, p. 317.

autorité souveraine, car au-dessus de lui se trouve le Conseil pour le contrôler.

II

Organisation.

A. *Composition.* — Le bureau se compose du Maire, de deux adjoints et du secrétaire. Pour la commune de Belgrade, la loi de 1909 ajoute encore un Vice-Maire. Parfois le bureau est plus nombreux, notamment si la commune se compose de plusieurs villages, chaque village sera représenté par son adjoint dans le bureau.

Quelles sont les conditions d'éligibilité pour le Maire et les adjoints? Pour être élu Maire, il faut : 1° remplir toutes les conditions exigées des conseillers municipaux ; 2° payer au moins 25 frs. d'impôt direct dans les communes rurales, et 30 frs. dans les communes urbaines ; 3° savoir lire et écrire (condition exigée exclusivement dans les communes urbaines) ; 4° l'âge de 30 ans pour le Maire et de 25 pour les adjoints ; 5° pour le Maire et le Vice-Maire de Belgrade, le diplôme d'études complètes dans une école supérieure professionnelle ; 6° pour les adjoints de Belgrade, le diplôme de licencié en droit.

Les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité sont les mêmes que pour les Conseillers municipaux. Il existe en plus une incompatibilité entre le Maire et les

adjoints, et entre ceux-ci et les Conseillers, qui ne peuvent pas être parents jusqu'au 4^e degré en ligne directe et au 2^e en ligne collatérale (art. 89). Sont aussi inéligibles les fournisseurs, entrepreneurs ou bailleurs de biens communaux, les débiteurs de la commune, les condamnés pour crimes et délits, etc.....

A côté du Maire et des adjoints, le Bureau a son secrétaire, qui est élu par le Conseil municipal sur la proposition du Maire. Les conditions d'éligibilité sont établies de façon à avoir dans le secrétaire une personne ayant la connaissance des affaires communales. A cet effet, il doit subir un examen permettant de juger sa capacité¹, être majeur et jouir de ses droits civiques. Son rôle consiste à préparer le compte-rendu des séances du Bureau et du Conseil, à préparer tous les actes émanant de l'autorité municipale, toutes les décisions du Bureau et du Conseil, à contresigner les actes signés par le Maire. En somme, à lui incombe la rédaction de tous les actes municipaux (art. 115).

B. *Fonctionnement*. — Le bureau est élu pour une période de 3 ans. L'élection est faite le pre-

1. La loi Mun. de 1903 a laissé au Ministre de l'Intérieur le soin d'établir le règlement et de déterminer les matières de cet examen. La loi 1909 laisse en plus au Ministre le soin d'organiser des cours spéciaux pour ceux qui se destineront à la fonction de secrétaire (art. 114).

mier dimanche après la fête scolaire du 14 janvier. Le Maire et les adjoints n'entrent en fonctions que 5 jours après leur élection, si aucune réclamation contre l'élection n'a été déposée; sinon, 5 jours après la réception des dossiers du Conseil d'État. Au cas où les anciens membres du Bureau ne sont pas réélus, le Conseil les destitue de leurs fonctions, et si l'élection des nouveaux élus est contestée, le Conseil choisit en son sein les membres qui exerceront les fonctions jusqu'à l'élection des nouveaux membres (art. 101, 102 a).

Les Bureaux fonctionnent « tous les jours lorsqu'ils ont des affaires à discuter », mais la Mairie doit rester ouverte tous les jours, et y doit siéger le Maire ou un des adjoints (art. 90).

Les décisions du Bureau sont prises à la majorité des voix.

C. Fonction du Maire et des Adjoints. — La fonction du Maire et celle des adjoints sont différentes, par leur nature, de celle des Conseillers. Le premier point de différence s'observe dans la nature obligatoire de la fonction de conseiller. Celle du Maire ou d'adjoint n'est pas obligatoire. Ceux-ci peuvent démissionner en tout temps, tandis que les cas de démission de conseillers sont limitativement énumérées. Il appartient au Conseil municipal d'accepter ou de refuser la démission du Maire et des adjoints. Ceux-ci peuvent se pourvoir contre le refus

devant le Ministre de l'Intérieur et ensuite devant le Conseil d'État. La deuxième différence se remarque dans la nature gratuite de la fonction de conseiller. Celle des Maires et des adjoints est, au contraire, rémunérée (art. 107, 117).

III

Attributions

A. *Les attributions du Maire.* — Le Maire est « le pouvoir exécutif supérieur dans la commune » (art. 103). L'organe exécutif des décisions du Conseil est le Bureau, mais le Maire a l'exécution des décisions du Conseil et du Bureau. Dans ses rapports avec les organes communaux il faut noter qu'il est président de droit : de l'assemblée, du Conseil et du Bureau. Comme chef de l'administration et de la vie intérieure de la commune, il est 1° l'ordonnateur pour toutes les dépenses communales prévues par Budget ou décidées par Conseil; 2° chargé de la répartition des fonctions entre le Vice-Maire, les Adjoints et les autres employés; 3° chargé d'ouvrir toute la correspondance, de recevoir les ordres des organes du Pouvoir Central et de les transmettre au Bureau, au Conseil ou à l'Assemblée; 4° chargé de signer les actes officiels de la commune et de garder le sceau communal; 5° autorisé à proposer aux organes du Pouvoir de suspen-

dre dans certains cas les décisions du Bureau (art. 91¹).

Comme chef de la police des fonctionnaires communaux il a : 1° la nomination et la révocation de tous les employés ; 2° le pouvoir disciplinaire sur les employés et sur les adjoints avec le droit de les punir du rappel à l'ordre et de la privation du traitement pendant 8 jours au plus.

Dans ses rapports avec les habitants, il faut noter son pouvoir de les punir d'un emprisonnement de 24 heures ou d'une amende de 1 à 10 frs. pour refus d'obéissance.

Les adjoints, à côté de leurs attributions dans le Bureau, ont des attributions propres. Ainsi, ils exécutent les ordres reçus du Bureau, veillent personnellement au maintien de la sécurité et de l'ordre. Envers les habitants, ils jouissent du même droit que les Maires de les punir, en cas d'infraction à leurs ordres propres ou aux ordres des autres autorités municipales, d'un emprisonnement de 24 heures ou d'une amende de 1 à 5 frs (art. 110).

B. — Les attributions du Bureau.

1° Les attributions de police. — En exerçant ces

1. Ce droit du Maire ne concerne que les décisions du caractère administratif. La proposition est faite par le maire à l'autorité exerçant le contrôle (qui statuera dans un délai de 15 jours) et n'est applicable qu'aux décisions du Bureau qui 1° ne sont pas de la compétence du Bureau ou 2° qui sont contraires aux lois.

attributions, le Bureau cesse d'être un organe municipal pour devenir un organe du Pouvoir Central, agissant sous ses ordres. Il joue, alors, le rôle d'un organe inférieur, qui est obligé d'appliquer les ordres donnés par ses supérieurs. En cette qualité, le Bureau prend, d'après les instructions reçues, les mesures nécessaires pour veiller à la sécurité des biens et personnes, à la propreté de la commune, au bon état des ponts des routes, des fleuves et rivières, à la santé et la moralité publiques, et pour surveiller les personnes placées sous la surveillance de la police.

2° *Les attributions d'administration.* — Toutes les mesures que le Bureau est en droit de prendre de lui-même ou de concert avec le Conseil quand la loi l'exige « pour administrer les affaires municipales, ou protéger les intérêts de la commune et de ses membres », sont appelées par la loi : attributions autonomes ou propres. Le Bureau n'est pas seul compétent à prendre ces mesures. Nous avons vu pour lesquelles d'entre elles il fallait le vote du Conseil ou l'approbation de l'Assemblée. Pour certaines il faut même l'approbation des organes du Pouvoir Central — ainsi p. ex. pour imposer des taxes sur les auberges, restaurants et boulangeries. — Mais certaines pourtant sont laissées à la décision du Bureau sans besoin d'être approuvées. Ainsi le Bureau est : 1° chargé de l'administration des biens com-

munaux ; 2° de veiller à la rentrée des recettes ; 3° a le soin de l'assistance des pauvres ; 4° délivre tous les actes demandés et qui touchent la conduite des habitants, leur état civil... ; 5° garde les archives ; 6° contrôle si les registres de baptême, de mariage et de décès sont tenus en bon état ; 7° contrôle les tuteurs et les curateurs dans la gestion des affaires de leurs pupilles, et tient le juge du tribunal au courant de tout ce qu'il remarque ; 8° il a le droit de punir tous les employés de la privation de traitement pendant 15 jours au plus.

3° *Les attributions d'exécution.* — Celles-ci appartiennent au Bureau à deux titres. Tout d'abord comme organe de l'Etat, il fait connaître à tous les citoyens les lois et les ordres émanés de l'autorité centrale, « il les exécute et les applique » (art. 94, § 3). Mais ensuite il exécute aussi ses propres ordres, ses sentences prononcées comme juge de paix en matière civile ou criminelle, en possédant pour cela tous les moyens de contrainte légale. A cet effet, chaque commune doit avoir un bâtiment exclusivement destiné aux personnes condamnées ou en détention (art. 14).

4° *Les attributions judiciaires.* — Les attributions judiciaires laissées au Bureau sont d'une importance particulière. Nous avons vu dans l'exposé historique le rôle de ces attributions à travers toute la législation ancienne aussi bien que moderne. Pour étudier

ces attributions, nous les partagerons en deux classes : attributions en matière civile, et attributions en matière criminelle.

A. *En matière civile.* — Dans l'échelle des tribunaux le premier groupe est formé par les bureaux municipaux et les justices de paix. Pour l'exercice des attributions judiciaires, ils ne changent pas leur composition. Quelle est leur compétence ? Ils sont compétents pour juger (art. 6 de la procédure civile) 1° Toutes les réclamations et les procès ne dépassant pas 200 frs. et les obligations contractées par lettres de change (billets à ordre et chèques) ne dépassant pas la somme de 100 fr.

2° Tous les procès sur les servitudes rurales (servitude de passage, servitude de puisage d'eau, de chasse sur le terrain d'autrui, de pâturage, etc...); 3° ils jouent le rôle d'arbitre dans toutes les affaires ayant pour objet de litige les valeurs immobilières, les dettes ou les valeurs mobilières, lorsque les parties en expriment le désir. 4° Ils approuvent les sentences des tribunaux d'arbitrage et l'accord des parties. 5° Si une commune se compose de plusieurs villages, les adjoints (car chacun d'eux représente son village dans le Bureau) sont les juges dans leurs villages de tous les procès ne dépassant pas 10 francs.

La compétence des justices de paix est déterminée par le domicile du défendeur ou par l'objet du procès. Les affaires sont jugées publiquement, les sen-

tences exécutées par le Bureau lui-même. Les décisions des justices de paix, jusqu'à la somme de 20 frs., sont sans appel. Au-dessus de la dite somme les tribunaux d'appel sont les tribunaux de première instance. Dans ces tribunaux, ce n'est pas une chambre qui statue en appel, mais le Président ou un juge désigné par lui. Dans la sphère de leur compétence, les justices de paix sont obligées de prononcer le jugement dans un délai de 40 jours, sinon les organes du Pouvoir Central, sur la plainte du demandeur, ordonnent au Bureau de se prononcer dans un nouveau délai de 30 jours, après quoi, si la sentence n'est pas rendue, les membres du Bureau sont passibles des peines.

En matière criminelle. — Les justices de paix sont, tout d'abord, les autorités menant l'instruction des crimes et délits aussi bien que des contraventions. Ils ramassent les premières traces d'un fait criminel, et en avertissent l'autorité supérieure. A côté de ce rôle d'organe d'instruction, les bureaux sont les juges compétents pour juger toutes les contraventions énumérées dans la deuxième partie du Code pénal¹. Ils prononcent toutes les peines

1. Nous en mentionnons quelques-unes : les contraventions consistant dans le refus d'obéissance aux représentants de la police ; contraventions aux règlements protégeant la sécurité publique, la santé et l'hygiène, concernant les routes, ponts, établissements pénitentiaires, concernant la religion, mœurs, etc... (art. 127 ; 329, 337, etc... du Code Pénal).

que le Code prévoit pour les différentes contraventions. Les jugements ne dépassant pas la peine de 3 jours d'emprisonnement, c'est-à-dire 30 frs. d'amende, sont immédiatement exécutoires et sans appel. Mais contre les autres jugements dépassant ce taux, l'appel est porté devant le tribunal de première instance qui « confirmera, modifiera ou annulera leurs jugements ». (L'ordonnance de police (art. 3. 4^a 15 et 16).

Ce sont deux attributions judiciaires des bureaux municipaux. Comme on le voit, leur tâche est assez difficile, ayant à juger les procès civils, les contraventions et à servir d'organe d'instruction judiciaire. Il faut remarquer que dans ces attributions, les bureaux sont absolument en dehors du contrôle du Pouvoir Central. Au-dessus d'eux, n'existe qu'une seule autorité, c'est l'autorité supérieure dans l'ordre judiciaire.

Ce pouvoir judiciaire des bureaux joue un rôle considérable. Comme ils le possèdent depuis très longtemps et qu'ils n'ont jamais été supprimés malgré tant de modifications dans la législation municipale, les habitants des communes règlent leurs petits procès volontiers devant les bureaux. Et cette tendance ne diminue pas, au contraire les procès viennent plus nombreux devant les bureaux. Ainsi par ex., les procès civils en 1901 étaient au nombre de 86.387, ils montent en 1906 à 122.327. La

valeur des mêmes procès était en 1901 de 3.142.905 frs. et en 1906 de 4.810.722 frs.

En matière criminelle, le rôle des bureaux n'est pas moins important si l'on en juge d'après le nombre des affaires jugées. Ainsi le nombre des contraventions, qui en 1901 était de 51.274, est monté en 1906 à 99.585. Le nombre des personnes condamnées a été en 1906 de 81.336 (23.777 à l'amende et 57.559 à l'emprisonnement).

La majorité des jugements rendus par tribunaux le sont sans appel. En l'une et l'autre matière, il n'y a eu en 1906 que 15.700 jugements rendus par les tribunaux de première instance statuant en appel sur les affaires de la compétence des bureaux. Et lorsque l'on compare le nombre des affaires jugées par les tribunaux de première instance avec celles jugées par le Bureau, on se rend compte de l'importance des affaires jugées par ces derniers. Aussi les premiers ont jugé, en 1906, 18.901 crimes et délits et 27.764 procès civils.

CHAPITRE IV

La tutelle administrative de la commune

La tutelle sur les communes d'après la loi de 1903 est de deux sortes : 1° une tutelle supérieure et générale sur toutes les communes, exercée par le

Ministre de l'Intérieur, et 2° une tutelle directe exercée sur les communes du chef-lieu de département par les Préfets et sur les autres par les Sous-Préfets. En somme, il n'y a qu'une autorité exerçant la tutelle, c'est l'autorité de l'État. Nous sommes ici en présence d'un grand changement apporté au régime établi par la loi 1889. A cette époque, à côté du contrôle exercé par les organes de l'État existait le contrôle exercé par un organe autonome du département, le Conseil départemental. Leurs compétences respectives étaient nettement partagées. Ainsi, celle des organes de l'État s'appliquait seulement aux questions étrangères aux affaires autonomes de la commune, donc à celles qui concernaient des intérêts plus larges que l'intérêt purement local. Celle du Conseil départemental s'appliquait aux intérêts locaux ou « aux affaires autonomes de la commune », comme s'exprimait la loi elle-même. Mais cette distinction du pouvoir de contrôle de 1889 disparaît en 1903. Quoique cette autorité de contrôle soit l'État, le Conseil départemental conserve pourtant une certaine compétence toute spéciale. Comme nous l'avons vu, il approuve les budgets municipaux, qui ne portent pas de centimes additionnels ou n'en contiennent pas au-delà de 50 % de l'impôt direct de l'État.

La tutelle sur les communes s'exerce d'une double façon, ou par un contrôle exercé sur les organes

municipaux, ou par un contrôle sur leurs décisions.

1° Le premier droit, au profit des organes exerçant la tutelle, est de donner des instructions aux autorités communales pour administrer leurs affaires conformément aux lois et ordonnances. Elles sont données toutes les fois que l'on remarque que les autorités ont l'intention de se lancer dans une voie illégale. Ce droit est d'un caractère général, c'est-à-dire, peut être employé par les organes comme ils le trouveront bon. Mais pourtant, ces indications ne doivent qu'indiquer la volonté de la loi.

2° En second lieu, les organes du Pouvoir Central prononcent des peines contre les organes municipaux. Leur caractère est exclusivement pécuniaire, c'est-à-dire que la peine pécuniaire est la peine principale, et ce n'est seulement que dans le cas où le condamné n'est pas solvable, que sa peine est remplacée par l'emprisonnement (10 frs. équivalent à un jour d'emprisonnement). Ces peines sont prononcées contre les Maires, les adjoints, les membres du bureau municipal, les Conseillers. Ainsi les Maires, les adjoints, sont punissables de 10 à 100 frs. pour non-exécution d'un ordre d'autorité que d'après la loi ils sont tenus d'exécuter. Les conseillers élus et refusant de remplir leurs fonctions sont punis d'une amende de 20-100 fr. Toutes les peines qui peuvent être prononcées dans ces différents cas n'émanent pas d'une seule autorité, mais ou de l'autorité admi-

nistrative ou de l'autorité judiciaire. Les peines contre le Maire, adjoints et conseillers sont toujours prononcées par l'autorité administrative. Mais il existe tout un groupe de peines prononcées par l'autorité judiciaire contre les particuliers coupables d'avoir par exemple empêché quelqu'un de voter ou de l'y avoir forcé par dons et promesses, etc., ce sont les délits appelés par la loi « délits d'élection ».

3° La révocation des conseillers municipaux, des adjoints et des Maires constitue le troisième droit que peut employer l'autorité dans l'exercice de sa tutelle. En quoi consiste ce droit de révocation? Il faut faire à ce propos une distinction entre la révocation du Maire et des adjoints et celle des Conseillers municipaux. Il y a des différences dans la procédure. Tout d'abord, remarquons que la révocation ne peut être prononcée simplement par les organes du Pouvoir Central. S'agit-il de la révocation des conseillers, il faut que ceux-ci aient « négligé leurs devoirs » ou agi à l'encontre des ordres légaux de l'autorité de l'État (art. 149). Dans ces cas, les organes de l'État, le Préfet, le Sous-Préfet, adressent au Ministre de l'Intérieur une proposition de révocation. Si le Ministre est d'accord avec ses subordonnés, l'affaire est portée devant le Conseil d'État, qui l'examine et, s'il y a lieu, prononce la révocation; si le Ministre ne partage pas l'avis de ces subordonnés, la procédure prend fin. Les Conseillers révoqués sont inéligibles aux prochaines élections.

Dans la révocation du Maire et des adjoints, la procédure change sur le point suivant. Elle peut être demandée : 1° « s'ils refusent d'exécuter les obligations et les devoirs à eux imposés par les lois » ; 2° s'ils s'adonnent à un vice ; 3° s'ils ne veillent pas à la sécurité des personnes et des biens assez énergiquement, ou 4° s'ils agissent à l'encontre des ordres légaux de l'autorité de l'État (art. 148). Avant de demander la révocation il y a une condition préalable à remplir : c'est de procéder à l'interrogatoire des Maires et des adjoints. Les autorités d'État s'adressent ensuite au Conseil municipal pour que celui-ci prononce la révocation. Si le Conseil accepte la révocation, la procédure prend fin. Mais si le Conseil n'admet pas la révocation, les dossiers sont envoyés au Ministre de l'Intérieur, qui peut proposer la révocation au Conseil d'État. Les révoqués ne sont rééligibles qu'après un délai de 3 ans.

Donc, les organes du Pouvoir Central possèdent l'initiative, mais la révocation n'est prononcée que par le Conseil municipal ou le Conseil d'État.

4° Les organes exerçant la tutelle possèdent, en outre, le droit de se substituer aux organes municipaux. Ces cas sont spécialement déterminés par la loi. Ainsi dans le premier cas (art. 147) cette substitution n'est possible qu'à l'égard du Maire, des adjoints et du trésorier et seulement dans le cas où

ceux-ci « se refuseraient à exécuter les obligations ou ajourneraient consciemment l'exécution des ordres ». Mais il faut qu'il y ait en question « un intérêt concernant l'État ou qu'il s'agisse spécialement de l'ordre, de la sécurité des personnes ou des biens ». La substitution s'opère par la désignation d'un de ses fonctionnaires chargé de solutionner l'affaire en question.

Le deuxième cas concerne le Conseil municipal. Lorsqu'il s'agit d'une affaire de la compétence du Conseil sur laquelle le Conseil ne prend pas de décision et que les organes du Pouvoir Central ou le Bureau municipal lui ont par 3 fois fait la demande écrite de la prendre en discussion, les dits organes sont autorisés à soumettre l'affaire au Ministre de l'Intérieur qui en décidera. Mais il faut toujours qu'il y ait en question un intérêt général. La décision du Ministre est définitive, car le recours devant le Conseil d'État n'est pas possible (art. 155).

5° La dernière manifestation du droit de tutelle consiste dans le contrôle exercé sur les actes et décisions des organes municipaux. Ce contrôle consiste à veiller à la stricte application des lois par les organes municipaux, à l'exécution des ordres des organes du Pouvoir Central fondés sur les lois. Tous les actes des organes municipaux ne sont pas soumis à ce contrôle. Les actes concernant son pouvoir judiciaire ne sont soumis qu'au contrôle des tribu-

naux compétents. Mais ce contrôle, là où il est admis, ne l'est pas d'une façon suffisamment claire et nette ; la rédaction des articles est trop mal faite pour que l'on puisse déterminer exactement la portée du Pouvoir de contrôle.

Voici tout d'abord l'article de fond (143) qui nous apprend que le contrôle des organes d'État s'exerce seulement sur les actes qui dépassent la sphère de ses affaires autonomes¹. Donc, pour les actes qui règlent la vie intérieure de la commune, il paraîtrait qu'aucun droit de contrôle n'existe. Mais la fin du même article dit le contraire en accordant le droit de contrôle sur « l'exacte application de toutes les lois et de tous les arrêts » aux organes exerçant la tutelle lorsque cette application est laissée aux communes. Du moment qu'il s'agit de l'application des lois, ce contrôle existe même, par conséquent, sur les attributions autonomes des organes municipaux, qui devaient d'après la première partie de l'art. 143 rester en dehors de la tutelle². Une contradiction du même genre se trouve dans l'art. 85 qui exige « l'envoi de la copie de toutes les décisions du Con-

1. Article 143 : « Le contrôle des organes d'État s'exerce sur toutes les attributions de l'autorité municipale dépassant la sphère des affaires autonomes et concernant l'État, de département et arrondissement ; il s'exerce ensuite sur l'exacte application de toutes les lois et de tous les arrêts, lorsque les autorités municipales sont chargées d'en assurer l'application ».

2. K. Koumanoudy, *Droit Adm.*, p. 301.

seil municipal aux organes du Pouvoir Central ». Cet envoi serait compréhensible pour les décisions exigeant encore l'approbation, mais il n'en est pas de même pour celles qui sont rendues sur « les affaires autonomes ». Aussi l'article 91 donne le droit aux organes du pouvoir de suspendre l'application de certaines décisions du Bureau. Il s'agit des décisions de nature administrative, qui dépasseraient la sphère des attributions du Bureau ou seraient contraires aux lois. La proposition de la suspension d'application est faite par le Maire.

Peut-être a-t-on pu chercher dans cette controverse une solution dans la jurisprudence du Conseil d'État ? Mais on pourrait vainement l'y chercher, car elle n'est pas définitivement fixée. Il y a eu des arrêts dans un sens comme dans l'autre¹. Ainsi, par un arrêt d'août 1905, le Conseil d'État respecte le principe de l'art. 143 § 1, que la tutelle n'est pas exercée dans la sphère des attributions autonomes des organes municipaux. Par un arrêt suivant d'octobre 1905, au contraire, il permet l'exercice de la tutelle même dans la sphère autonome, en refusant le recours d'un bureau municipal contre la décision de l'autorité d'État ayant suspendu l'application d'un prolongement du délai de paiement de dettes à quelques créanciers communaux. On estimait que

1. Voukitchévitch, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, p. 179 et 172.

les intérêts communaux peuvent être lésés par cette pratique¹.

Cette jurisprudence du Conseil d'État a permis que, très souvent, les organes exerçant la tutelle l'exerçassent même dans la sphère autonome des attributions. Cette sphère, à notre avis, doit rester en dehors de la tutelle pour cette raison probante, que la Constitution de 1903, elle-même, a établi la règle que la Commune est entièrement libre dans la gestion de ses affaires autonomes. Méconnaître cette règle, c'est évidemment empiéter sur l'autonomie communale que la Constitution garantit. Nous avons vu qu'en règle générale le droit de suspendre l'application de certaines décisions existe au profit des organes du Pouvoir Central. Ce droit n'est possible à l'égard des décisions du Bureau, du Conseil ou de l'Assemblée, que si elles sont contraires aux lois, arrêts et ordonnances (art. 152, § 1). Quelle est la procédure à suivre dans l'exercice de ce droit ? L'initiative de ce droit appartient-elle aux organes du Pouvoir Central ou aux simples particuliers, qui se verraient lésés par les dites décisions. Ces derniers portent plainte aux organes près de la commune. Ceux-ci, saisis de la plainte, ou de leur propre mouvement, envoient l'affaire devant le Ministre de l'Intérieur, qui aura le premier à statuer. Mais il faut

1. Koumanoudy, *Droit Adm.*, p. 302. .

faire ici une distinction. Lorsqu'il s'agit d'une décision de l'assemblée communale dont on demande la suspension, si le Ministre est d'accord avec ses organes inférieurs, l'affaire est portée devant le Conseil d'État qui en statuera par la procédure urgente. Mais s'agit-il des décisions du Bureau ou du Conseil, le Ministre est en droit d'accorder ou de refuser la suspension. L'affaire ici ne sera pas portée de droit au Conseil d'État ; pour que celui-ci statue, il faut que la plainte ait été déposée par les organes municipaux (art. 152).

Quoique la règle de l'article 152 § 1 ait une portée générale, elle n'est pas sans exception. Ainsi échappent à ce droit les décisions de l'assemblée communale concernant : 1° l'élection des Maires et des adjoints, et 2° les décisions du Conseil les destituant de leurs fonctions (art. 152 in fine). Les organes du Pouvoir Central ne peuvent pas non plus demander l'annulation des élections en invoquant ce fait que des personnes n'ayant pas le droit de voter l'ont exercé, du moment que leurs voix n'ont pas eu d'influence sur le résultat du vote (art. 153).

Les organes du Pouvoir Central, à côté du droit de contrôle dont nous avons parlé jusqu'ici, ont encore un droit spécial de contrôle sur les comptes communaux et sur l'état de la caisse. En vertu de ce droit, ils peuvent, à n'importe quel moment, vérifier les comptes, et ils doivent le faire lorsque la demande

en est faite par 20 personnes possédant le droit de vote, ou par 3 conseillers municipaux ou par le Maire (art. 154).

Les organes du Pouvoir Central n'ont pas dans la loi de 1903 le droit d'assister aux réunions de l'assemblée communale ou aux séances du Conseil, droit qui leur était souvent accordé dans les législations antérieures. Ils n'y assistent que lorsqu'ils ont été appelés par le Bureau de vote ou par 50 personnes ayant le droit de vote « pour sauvegarder la liberté électorale ». Leur devoir est de faire cesser le désordre et de s'éloigner immédiatement¹ (art. 145).

CHAPITRE V

Commune de Belgrade

L'organisation de la commune de Belgrade présente ceci de particulier, qu'elle ne jouit pas d'un régime spécial. Son organisation est la même que celle des plus petites communes. C'est une loi qui les régit toutes. Sur certains points pourtant il se présente

1. En ce qui concerne l'approbation donnée par les organes du Pouvoir central aux différents actes des organes municipaux, qui constitue aussi un droit de contrôle, il faut se reporter aux attributions du Bureau, du Conseil et de l'Assemblée, dont nous avons parlé.

•

quelques différences que nous examinerons plus tard.

Au début de l'organisation municipale, la Commune de Belgrade jouissait du même régime que toutes les autres. Ce n'est qu'à partir de 1841 qu'on commence à créer certaines exceptions. Ainsi la première modification très importante fut apportée par le Décret du 20 décembre 1841, qui privait la commune de ses attributions de police par la création d'un département de police spécial. La loi fondamentale sur l'organisation du département de police fut celle de juillet 1860, modifiée plusieurs fois et encore aujourd'hui en vigueur. A la tête de la police se trouve le Préfet avec ses subordonnés. Leur tâche principale est de veiller à la sécurité publique, à l'ordre, à la sauvegarde de la vie des habitants (art. 24). Le Préfet possède encore des attributions judiciaires, qui lui sont propres, comme à tous les organes du Pouvoir Central près des départements et des communes. Sur ce point, il faut se reporter à ce que nous avons dit à propos du Pouvoir judiciaire des Préfets.

Les organes municipaux de Belgrade sont aussi l'Assemblée, le Conseil et le Bureau. L'assemblée communale joue ici le rôle d'organe de Référendum. Sa compétence est la même dans la commune de Belgrade que dans les autres communes, avec quelques différences. Ainsi son avis est nécessaire :

1° pour l'aliénation des meubles et immeubles dont la valeur dépasse dans une année 100.000 frs. ;
2° pour les entreprises, constructions et bâtiments dans les cas que nous avons exposés plus haut (V. p. 156). Mais elle n'a pas à donner son avis sur les centimes parce que ceux-ci ne peuvent être établis, étant donné que la commune est autorisée à percevoir des droits d'octroi¹. Lorsque l'imposition des centimes était possible (Loi 1866 modif. en 1884, art. 38), elle ne pouvait dépasser pour chaque personne 20 % de l'impôt d'État payé par elle. Jusqu'à cette somme l'assemblée était compétente pour accorder l'imposition. Ce taux fut haussé à 60 % par la loi municipale de 1889. Sous la première comme sous la deuxième loi, l'assemblée de Belgrade devrait être consultée sur l'imposition des centimes dépassant les taux indiqués, mais l'avis n'était pas définitif ; comme dans les premiers cas, il fallait l'approbation, en 1866, du Ministre des Finances, en 1889, d'un organe autonome — le Conseil du département de Belgrade (mais les centimes approuvés par ce dernier ne pouvaient dépasser en aucun cas 80 %).

Quant au Conseil municipal, il faut remarquer qu'il se compose de 45 conseillers, quel que soit le

1. Les revenus provenant des octrois sont les revenus principaux du Budget de Belgrade. Ils entrent pour la somme de 1.433.385 dans son Budget de 3.918.768 frs.

chiffre de la population (Lois 1866 et 1889 fixaient un chiffre de 30 conseillers). Les conditions d'éligibilité sont les mêmes que pour les autres conseillers. Ils doivent, en outre, payer 30 francs d'impôt direct. Ses attributions sont en principe les mêmes que celles des autres Conseils. Elles sont élargies en ce sens qu'il est 1° compétent pour autoriser des frais de construction jusqu'à 10.000 frs, limite supérieure à celle imposée aux autres communes (art. 86 § 7) et 2° que son avis est nécessaire pour l'aliénation des meubles et immeubles, dont nous avons parlé plus haut (p. 206).

En ce qui concerne le Budget de la commune de Belgrade, il est approuvé par le Ministre des Finances. On ne fait aucune des distinctions établies pour les Budgets des autres communes. La loi de 1889 avait établi pour le Budget de Belgrade un régime différent. Il était soumis dans tous les cas à l'approbation du Conseil de département de Belgrade. Ce conseil était aussi compétent pour juger les plaintes déposées contre l'élection du Maire, des adjoints et des conseillers.

Quant au Bureau municipal de Belgrade, il se compose du Maire, du Vice-Maire et des adjoints. Les conditions exigées d'eux consistent en ce que le Maire doit avoir fait des études dans une faculté, et les adjoints, à cause de leurs attributions judiciaires du Bureau, être licenciés en droit. L'élection des

Membres du Bureau est faite en même temps que celle des conseillers, au scrutin de liste avec Représentation Proportionnelle. L'élection du Maire n'a pas existé de tout temps. Comme on le voit dans la majorité des capitales où le Maire est le plus souvent nommé par le Gouvernement, de même le Maire de Belgrade était l'objet d'une nomination sous l'application des lois de 1884 et 1898. En 1884 cette nomination constituait une exception pour Belgrade, car les autres Maires étaient élus. En 1898 le régime de nomination des Maires fut le régime général. Lors de la première loi municipale de 1866 le Maire et les adjoints de Belgrade furent nommés par le Conseil parmi les Conseillers. C'est le régime qui existe actuellement en France. Nommés par le gouvernement, ils étaient aussi révoqués par lui. En 1866, l'élection du Maire par le Conseil était approuvée par le Ministre de l'Intérieur. En 1889, on établit le régime libéral de l'élection. Celle-ci se faisait séparément de l'élection des conseillers.

Nous avons dit au commencement de ce chapitre que les attributions de police n'appartiennent pas au Bureau de Belgrade¹. Au contraire, il conserve les attributions judiciaires. Les attributions

1. Quoique privée des attributions de police, la commune de Belgrade, comme, du reste, toutes les communes urbaines, a à sa charge l'entretien des gardiens de nuit de la ville (art. 129 § 12).

d'administration sont élargies (art. 97 § 11). Ainsi : 1° il est chargé de procurer pour le compte de la commune toutes les fournitures pour lesquelles les crédits sont ouverts dans le Budget ; 2° il est chargé de procéder à la construction des bâtiments, et à l'exécution des entreprises jusqu'à la somme de 10.000, lorsque le crédit est ouvert dans le Budget et 3° c'est lui qui est ordonnateur pour toutes les dépenses prévues dans le Budget. Par l'élargissement de ces attributions du Bureau (les points 1 et 3), les attributions du Maire de Belgrade se voient réduites comparativement à celles des Maires des autres communes.

L'organe du Pouvoir Central exerçant la tutelle directe sur la commune de Belgrade est le Ministre de l'Intérieur (art. 142).

CHAPITRE VI

Communes Scolaire et Religieuse

A. Commune scolaire.

Pendant toute la domination turque, aussi bien que dans l'état ancien, l'instruction était monopolisée par les Églises et les Couvents. La commune administrative, le village, ne s'en occupait pas. Les écoles se trouvaient dans le domaine appartenant au Couvent ou à l'Église et les frais étaient payés par

les familles de ceux qui étudiaient. De ces écoles, très nombreuses, orthodoxes et du caractère très national sont sorties les premiers hommes de la Révolution de 1804.

Cette situation des écoles a duré jusqu'aux premières lois sur les communes scolaires. Un décret de 1840¹ décidait nettement que les écoles ne seraient pas entretenues par le Budget d'Etat, mais qu'elles se procureront elles-mêmes les fonds nécessaires. Les écoles, donc, étaient entretenues par les familles de ceux qui étudiaient. Par la loi 1844 les écoles sont mises à la charge de chaque commune, et un fonctionnaire d'Etat vérifie si les instituteurs sont capables de remplir leurs fonctions. Les instituteurs ne sont pas encore des fonctionnaires d'Etat, mais la législation à partir de 1855 est déjà dans cette voie. Ainsi on crée pour les écoles des centimes additionnels, qui entrent tous dans un Fonds Scolaire. Lorsque ce Fonds devint suffisamment riche, les instituteurs devinrent des fonctionnaires de l'Etat. Ce fut l'œuvre de la loi de 1857. Ils sont nommés par le Ministre de l'Instruction. Chaque commune comptant 400 habitants devait bâtir l'école ; son instituteur recevait le traitement du Fonds Scolaire. Seules les communes de moins de 400 habitants ont leurs Ecoles complètement à leur charge. Cette législation se modifie en 1882 par la créa-

1. Recueil des lois, th. II, p. 10.

tion de la commune scolaire. Celle-ci est composée d'une ou de plusieurs communes administratives. Elle est administrée par un Conseil Scolaire composé du Maire (s'il y a plusieurs communes, c'est le Maire de la commune où se trouve l'établissement scolaire), du directeur de l'école et d'un habitant par chaque village. Ces derniers sont désignés par le Conseil Municipal, pour une période de deux ans. Quels ont été les devoirs de ce Conseil ? L'instituteur reste nommé par le Gouvernement et payé sur le Fonds. Mais la commune scolaire lui paie le loyer et le chauffage. Elle fournit à l'école tous les objets nécessaires à l'enseignement et bâtit l'école à ses frais. Elle possède une caisse à elle, dans laquelle entrent les dépenses faites par la commune administrative pour l'école, les dons, legs et revenus des biens que la commune scolaire pouvait posséder. Ce système fut quelque peu changé en 1898. Tout d'abord plusieurs communes ne peuvent former une commune scolaire; celle-ci se restreint à l'étendue de la commune administrative. Il y a encore innovation en ce sens que toutes les communes d'un département constituent un département scolaire, qui est gouverné par le Conseil départemental scolaire. Il se compose du Préfet, de l'Inspecteur départemental des Ecoles, des représentants de chaque arrondissement, désignés par les Assemblées d'arrondissement, d'un médecin et de l'ingénieur du département. Les

attributions du Conseil consistent : à exercer le contrôle sur les communes scolaires, à établir le Budget scolaire pour le Département, à approuver les Budgets scolaires de chaque commune, à contrôler la gestion par les communes des fondations scolaires. Chaque Conseil possède une caisse alimentée par les centimes scolaires, par les dons et autres revenus. La dernière loi scolaire de 1904 n'a pas apporté de changement dans la commune scolaire ni dans le Conseil scolaire départemental. Un changement se produit dans les rapports des instituteurs et des autorités qui les nomment.

Ainsi dans le régime actuel, les écoles ne sont pas laissées à la charge des communes. Elles concourent certes à la rémunération des instituteurs en ajoutant des subsides à la rémunération de l'Etat; elles construisent les bâtiments d'écoles, mais les frais sont pour la plus grande part supportés par l'Etat.

Voici, pour le prouver, quelques chiffres qui montreront la part de l'Etat et la part des communes. Tandis qu'en 1885 les parts sont à peu près égales : celle de l'Etat, 869.777, et celle des communes, 779.415, en 1896 la première est déjà de 2.068.708, et la seconde n'est plus que de 1.114.540; enfin en 1906 elles sont respectivement de 3.063.901 et de 1.514.209.

L'école, par suite de la nomination des instituteurs par l'Etat et de sa large contribution dans les dépen-

ses scolaires, est donc bien une œuvre de l'Etat, dont la commune se désintéresse. Faut-il attribuer à cela le fait que les écoles sont peu fréquentées ? Un auteur s'écrie, du reste avec beaucoup de raison, que « les habitants regardent l'école comme une institution étrangère qui ne fait pas partie de l'organisme de leur commune ! ¹ » Certainement ce système présente des inconvénients, car outre qu'on aboutit à multiplier le nombre des fonctionnaires d'Etat, on enlève à la commune le soin qui lui revient, à titre si important, d'élever et de former ses futurs citoyens.

B. *Commune religieuse*. — Dans l'ancien temps, la Commune religieuse jouissait de l'autonomie. Elle était constituée par plusieurs villages, qui prenaient à leur charge l'entretien de l'église, procédaient à l'élection des prêtres et administraient les biens de l'église². Mais, lors de l'organisation du nouvel Etat, l'Église fut aussi réorganisée par l'Etat. Avec la création de nouveaux organismes — consistorium, — tout le pouvoir sur les églises leur est donné : nomination des prêtres et administration des biens. Aujourd'hui (loi 1890) la commune religieuse existe, et elle est formée par plusieurs communes qui entretiennent une église. Elle est admi-

1. Militchévitch, *Annales de Tchoupitch*, année 1872, p. 30.

2. La valeur des biens des Églises et des couvents représente en 1906 22.267.631 frs. (en 1889 5.860.637).

nistrée par le Conseil religieux, qui se compose des membres désignés par le Conseil municipal pour une période de deux ans, et dont le Président est le prêtre de l'église. Ce Conseil n'a d'attributions qu'en ce qui concerne l'administration de l'église, les prêtres étant nommés et l'église se trouvant sous la direction de l'autorité supérieure d'église. Ainsi il administre les biens d'églises, fournit les objets nécessaires au culte, procède à la réparation de l'église et à l'entretien du cimetière. Il est en droit d'engager des dépenses jusqu'à 200 frs. ; au-dessus de cette somme, il a besoin de l'autorisation du tribunal ecclésiastique du Diocèse.

TROISIÈME PARTIE

CRITIQUE DU SYSTÈME SERBE DE SELF-GOVERNMENT

I. — *Critique de l'autonomie communale*

Dans notre exposé de la critique de l'autonomie communale nous commencerons par l'étude de quelques points particuliers, puis nous envisagerons l'ensemble.

La première question qui se pose est celle-ci : La loi de 1903 établissant que la commune ait au moins 200 habitants majeurs, ces groupements sont-ils capables de répondre aux différentes obligations à eux imposées par la loi ? C'est une question qui a été agitée dans toutes les discussions de lois municipales et qui a été résolue de façons très diverses. Pour déterminer le nombre des membres nécessaires pour constituer une commune, on peut procéder de deux manières. Ou bien on fixe un minimum légal et nécessaire d'habitants pour pouvoir constituer une commune administrative, ou bien on laisse à chaque village, indépendamment de sa population, le droit de se constituer en commune. Les attributions

et les devoirs des communes sont très grands, et et nous ne croyons pas que, en admettant le minimum de 200, la loi serbe ait créé des unités financièrement très fortes et capables d'une bonne administration. Et cela pour les raisons suivantes : en tenant compte de ce fait que les personnes ne sachant ni lire ni écrire en Serbie, constituent 78 % de la population, est-il possible de trouver dans les unités de 200 le nombre nécessaire de citoyens capables d'administrer ? Non. Au contraire, dans les communes plus grandes cette possibilité existe plus facilement. Aujourd'hui on voit très souvent des Maires et des adjoints illettrés, de sorte que toute l'administration de la commune retombe sur le secrétaire. Mais l'argument principal en faveur de la création de grandes communes est leur force en matière financière. Les ressources sont plus grandes ; les frais moindres. Une commune doit posséder une maison de détention, une école, un grenier communal, payer le Maire, les adjoints, le secrétaire, nombre suffisant d'hommes pour la police. Ces frais sont supportés plus facilement par une grande commune que par une petite. Avec des ressources plus abondantes elles parviennent facilement à répondre à leurs besoins économiques, scolaires, à assurer la bonne construction des routes, etc... La satisfaction de ces besoins est évidemment dépendante des ressources matérielles, comme du reste toute son autonomie.

Une commune forte et riche, c'est pour les habitants et pour l'État la garantie d'une meilleure administration.

Il y a toutefois un argument contre la création des grandes communes. En Serbie, la plupart des villages sont très éloignés les uns des autres. Constituer une commune avec des villages éloignés, c'est rendre la mairie difficilement accessible aux habitants éloignés. Il n'y a qu'à songer qu'un village se trouve à 6 heures de marche de la mairie, pour voir combien de temps perd un habitant en se rendant à la mairie pour porter plainte contre un vol par exemple. C'est pour lui toute une journée perdue. Au point de vue de la sécurité, on peut répéter le même argument. Lorsqu'un vol est commis dans un village éloigné, le temps que met l'adjoint ou le Maire pour se rendre sur les lieux peut permettre aux auteurs du vol de faire disparaître les traces de leur délit. La loi de 1903 a répondu à ces critiques en permettant aux villages très éloignés de former une commune même s'ils ont moins de 200 habitants majeurs.

La deuxième question est celle du cens électoral. Nous considérons que dans l'autonomie communale le droit fondamental est celui d'élire librement les organes municipaux. Le droit de vote n'est pas accordé universellement, car nous connaissons la condition posée à son exercice : Le payement de

15 frs. d'impôt direct (y compris les centimes additionnels d'État). Cette condition est contraire à l'esprit libéral et à l'autonomie d'une organisation municipale, car elle prive du suffrage toute une partie des habitants. Mais sur quoi se fonde-t-elle? Est-ce que les affaires municipales ne sont pas d'un intérêt commun à tous les habitants? Est-il possible de croire qu'un riche comprend mieux les besoins locaux qu'un pauvre? Est-ce que la richesse est la mesure de la valeur des citoyens? Pourquoi charger tout le monde de devoirs et priver un certain nombre de citoyens de droits correspondants? Il faut admettre tous les citoyens à l'élection de leurs représentants communaux, de même qu'on les invite à prendre part aux charges. Mais pourtant il ne faut pas exagérer. En Serbie le suffrage restreint tel qu'il existe, comparé au suffrage universel, ne prive pas une trop grande majorité des personnes du droit de vote. Car le paiement de 15 frs. d'impôt direct n'est pas en réalité si élevé. Dans l'impôt direct on compte la taxe personnelle payée par chaque habitant de 21 ans et qui travaille, elle est de 6 frs. L'impôt personnel, puisqu'il est payé par tous les citoyens, ne doit pas entrer, par conséquent, dans le cens de 15 frs. Celui-ci est donc réduit à une somme de 9 frs.

Voyons quel est le nombre des personnes privées du droit de vote. La statistique nous fournit à cet

égard quelques chiffres. Ainsi en 1903 le nombre des électeurs était de 502.385 et en 1908 de 574.851, et le nombre des personnes payant l'impôt au-dessous de 15 frs. (9 frs.) (et par conséquent ne possédant pas le droit de vote) était en 1903 de 134.178 et en 1908 de 109.002. En comparant ces chiffres on constate que le cens en Serbie prive du droit de vote de 26,7 % à 18,9 % les habitants. Ce nombre pourtant n'est pas à négliger et nous croyons qu'il faut reconnaître le principe du suffrage universel pour les élections, comme cela a déjà été proposé au Parlement. Il ne faut pas « mesurer, comme disait Blountchli, la vertu des citoyens à l'argent ».

La troisième question se rapporte aux modes de désignation des organes municipaux. Ils consistent, en quelques mots, dans l'élection directe du Maire, des adjoints et des conseillers par les habitants. Les premiers sont élus par le système majoritaire, les derniers par la proportionnelle combiné avec le système majoritaire. En 1905 on avait appliqué aux élections des conseillers le système simple de la proportionnelle appliqué pour les élections législatives. Les raisons qui ont fait modifier ce système, nous les avons déjà examinées. On avait parlé de remédier à cet état de choses non par changement de la Représentation Proportionnelle, mais par l'introduction du système existant actuellement en France, c'est-à-dire au lieu de remettre la désignation du

Maire au suffrage direct des habitants, de le faire nommer avec les adjoints par le Conseil municipal. Ce système rencontre de nombreux adversaires, et à raison, selon nous. Le Maire est dans la commune une autorité de premier ordre, et son rôle important ne date pas seulement de la législation moderne ; son autorité est historique et remonte très loin dans l'histoire. Le système de la nomination par élection est une coutume à laquelle tiennent beaucoup les habitants. Pour ces raisons ce système est inadmissible ; mais puisque d'un autre côté on estime qu'il faut introduire la Représentation Proportionnelle dans les élections municipales, quel est le système qui pourrait le mieux convenir ? Entre les deux systèmes en présence, Serbe et Français, nous pensons qu'il faut prendre le juste milieu. Nous allons nous expliquer. Il faut procéder à l'élection des conseillers et du Maire au scrutin de liste avec le Maire en tête de liste, et déterminer le résultat électoral à l'aide d'un quotient. Le Maire sera celui dont la liste obtient le plus de représentants dans le Conseil. Les adjoints, d'autre part, ne sont plus nommés directement, mais désignés parmi les conseillers formant le groupe le plus important dans le Conseil. De cette façon on arriverait à avoir des représentants de toutes les opinions dans le Conseil et à avoir un bureau municipal appartenant à la majorité des conseillers.

Il faut se demander, en quatrième lieu, si les attributions judiciaires, qui jouent un rôle très important, doivent continuer d'appartenir au Bureau Municipal. On avait déjà porté à la tribune du Parlement des propositions tendant à la suppression de ces attributions. On invoque cette raison déjà vieille que pour pouvoir juger les litiges entre habitants, il faut des connaissances techniques et juridiques, et on préconise la création de justices de paix pour plusieurs communes. Quoique ces arguments aient évidemment de la valeur, il ne faut pourtant pas oublier que les litiges et les procès qui constituent la plupart des affaires judiciaires du Bureau sont en quelque sorte de nature toute spéciale. Nous ne pensons pas qu'il faille des connaissances juridiques très grandes pour rendre des jugements dans les petits litiges de voisinage, dans les vols de bétail, etc... Il faut surtout vivre longtemps parmi les paysans et comprendre leur mentalité, conditions que ne remplissent pas les juges. Une réforme qu'il faudrait peut-être introduire c'est la création de tribunaux d'arrondissement avec juridiction d'appel contre les jugements du Bureau, les tribunaux de première instance n'existant actuellement que dans les chefs-lieux de départements, très éloignés des villages.

II. — Quant à l'ensemble de l'organisation municipale, nous pensons que la loi n'a pas laissé une

très large autonomie aux communes. Ainsi c'est à propos de l'autonomie financière que le contrôle se fait le plus sentir. Quoique les budgets contenant 50 % des centimes soient approuvés par le Conseil départemental, les autres sont approuvés par le Ministre des Finances. Mais pour les uns comme pour les autres, existe cette règle générale que toutes les observations faites par le Ministre sur les Budgets sont de caractère obligatoire et le Bureau doit en tenir compte. Toutes les décisions des organes municipaux sont sous le coup de l'article permettant de suspendre leur application, si elles sont contraires aux lois. Les organes du Pouvoir Central sont ici juges de cette légalité. Cet article est applicable aux décisions concernant un intérêt d'État aussi bien qu'un intérêt local. De plus, beaucoup de décisions des organes municipaux régissant les intérêts locaux, exigent une approbation préalable des différents organes du Pouvoir Central. La commune dans la gestion de ses biens, p. ex., ne jouit point de la liberté. La loi, du reste, énumère les affaires exigeant l'approbation de l'assemblée, mais pour les principales d'entre elles, pour avoir la force exécutoire il faut en plus l'approbation du Conseil d'État. Il en est de même pour toutes les décisions concernant la conclusion des emprunts, l'aliénation : des propriétés immobilières, des dons et créances qui exigent l'autorisation du Conseil d'État. Et quant

aux centimes additionnels, ils sont toujours approuvés ou par le Conseil départemental ou par le Ministre des Finances. Ainsi nous voyons la commune liée dans la gestion de ses biens par les différents organes de contrôle. Certains actes pourtant restent sans contrôle et sont exécutoires d'eux-mêmes. Ainsi les décisions concernant la construction des édifices, l'aliénation des biens mobiliers, la conclusion des baux, l'acceptation des dons et de legs, l'achat des propriétés immobilières, etc... Cette dernière catégorie de décisions n'est pas sans importance certes, mais la commune reste privée de la catégorie la plus importante. Le Ministre ou le Conseil d'État contrôlent tous les actes par lesquels elle pourrait répondre à la satisfaction de ses intérêts locaux. Et alors, d'un principe pour lequel on menait de luttes très ardues : l'implantation du Self-Government, nous voilà loin de lui. La constitution de 1903, la loi municipale de 1903 nous répètent hautement : « La commune est autonome dans l'administration de ses affaires locales » ; mais nous paralysons cette autonomie par le contrôle sur chaque acte de la commune. Cette situation est aggravée encore par le double caractère qu'ont certains organes municipaux, à la fois les organes propres de la commune et les organes d'État. Nous admettons le contrôle sur les actes exercés en qualité de l'organe d'État. Il est certainement impossible de les en soustraire, car il faut assu-

rer l'unité d'action et ne pas créer un État dans l'État. Mais la loi a très mal déterminé les actes exercés en qualité d'organe propre de la commune. Ainsi a été facilitée l'immixtion des organes exerçant la tutelle. En somme entre le nom donné à la loi de 1903, loi établissant l'autonomie, et l'état réel des choses, il existe une contradiction. La commune est sous un contrôle assez sévère, mais nous sommes loin d'en conclure que le système est centralisateur. Tout d'abord, ce qui caractérise ce système de Self-Government, c'est que le contrôle est exercé, dans la plupart des cas, par un corps indépendant, qui est en Serbie le Conseil d'État. Sa composition garantit très suffisamment que le contrôle sera exercé en dehors de l'influence du Gouvernement¹. Le concours du Conseil d'État n'est pas seulement demandé pour autoriser certains actes des organes municipaux, il est encore juge des réclamations contre

1. Les conseillers sont au nombre de 16 et nommés par un procédé de listes doubles. Une moitié des conseillers est désignée par Décret du Roi, rendu au Conseil des Ministres, sur une liste de 16 conseillers que lui propose le Parlement. L'autre moitié est désignée par le Parlement sur une liste de 16 conseillers que lui propose le Roi. De sorte que tous les conseillers font partie des deux listes. Ceci est important, car, lors de la vacance d'un siège, on tient compte de la liste à laquelle le conseiller sortant ou mort appartenait, et alors la proposition sera faite différemment par le Roi ou le Parlement. Mais pourtant pour désigner ce conseiller, il en faut toujours proposer deux (Constitution 1903, art. 140).

l'élection municipale, et il exerce un contrôle sur les organes mêmes de la commune. Nous avons vu son autorisation donnée pour la révocation du Maire, des adjoints et des conseillers municipaux. Et c'est lui, qui a à vérifier toutes les décisions des organes municipaux suspendues comme illégales.

Nous concluons à propos du Conseil d'État que son contrôle sur la commune, étant celui d'un corps indépendant, est bon, car il est en dehors des luttes politiques.

Dans l'organisation municipale, il faudrait opérer un changement dans le sens suivant : il faudrait nettement et clairement déterminer toutes les affaires de caractère local et les distinguer de celles ayant un caractère général et étant du ressort de ces organes en tant qu'organes d'État. Sur les derniers actes, ainsi déterminés, il faut laisser le contrôle d'État, mais soustraire les premiers à ce contrôle. Ceci n'empêchera pas qu'un contrôle existe, ce peut être celui du Conseil départemental et du Conseil d'État. Pour ces actes, il faut fixer un taux dans les mesures duquel les décisions seront exécutoires sans autorisation.

La charge trop grande imposée aux communes touche aux attributions de police. On entend au Parlement très souvent dire que la sécurité n'est pas dans les campagnes bien assurée. Ne serait-il pas peut-être plus rationnel d'en décharger les organes

municipaux, par la création d'une police rurale ?

Il faut ensuite porter une attention particulière sur la nomination du secrétaire de la commune, de qui en réalité dépend la majorité des affaires communales. Etant donné que le nombre des gens lettrés est très minime, il arrive souvent, dans les communes paysannes, que le Maire et les adjoints sont illettrés. Toute l'administration retombe, alors, sur le Secrétaire. L'importance des connaissances, qu'il devait nécessairement avoir, était déjà apparue. Les dernières modifications de 1909 prévoient un examen pour les secrétaires et l'ouverture de cours pour leur enseignement.

Pour terminer, il faut remarquer qu'en étudiant l'organisation municipale on arrive à cette opinion que l'autonomie communale avait été en quelque sorte mal comprise. On avait pensé, paraît-il, que l'autonomie consiste principalement à garantir plus ou moins la liberté de l'élection des organes municipaux. On est arrivé à un régime véritablement assez libéral. Il reste encore à compléter cette autonomie par une réelle autonomie, en accordant plus de liberté et d'indépendance aux organes municipaux dans la gestion de leurs intérêts locaux. On développera par là l'intérêt pour les affaires locales, et on fera naître un intérêt plus grand pour les affaires de l'État.

II. — *Critique de l'autonomie départementale.*

Le principe fondamental qui régit la loi actuelle de 1905, c'est que dans le département on reconnaît l'existence de certains intérêts régionaux, pour l'administration desquels sont créés des organes propres du département. On reconnaît donc une autonomie départementale comme on a reconnu celle de la commune. Mais il faut se garder d'y voir une autonomie réelle et des organes indépendants dans leur délibération. Au-dessus du département existe le contrôle des organes du Pouvoir Central avec le Ministre de Finances et le Conseil d'Etat. Les délibérations de l'assemblée départementale sont soumises à un système de contrôle qui permet de conclure que le département, de même que la commune, est peu indépendant dans l'administration de ses intérêts. Voici, tout d'abord, en matière d'autonomie administrative, que la liberté se voit restreinte. Le département ne peut aliéner ses propriétés que jusqu'à la concurrence d'un chiffre relativement assez bas (20.000 frs). Ce chiffre une fois dépassé, nous trouvons la compétence du Ministre et du Conseil d'Etat. Voici ensuite, en matière d'autonomie financière, que le département est assez fortement lié. Tous les budgets sont soumis à l'approbation du Ministre des finances. Aucun emprunt de

n'importe quelle valeur n'est voté sans approbation préalable, et le vote des dépenses extraordinaires nécessite toujours l'autorisation de ces organes dont la compétence varie avec le chiffre. Il n'y a qu'en une seule matière qu'on laisse une liberté au département, c'est pour l'imposition des centimes additionnels. Mais le taux de 20 % d'impôt direct de l'Etat, qui est la limite de cette liberté, est tellement minime, qu'il est presque toujours dépassé. Et alors au-dessus de ce taux, il faut avoir l'approbation du Ministre ou du Conseil d'Etat suivant l'élévation du taux. Le Pouvoir Central a donc réglementé assez sévèrement toutes les manifestations par lesquelles le département a pu engager ses finances ou ses biens. Où est alors l'autonomie départementale, lorsque nous avons privé le département des ressources qui lui sont nécessaires pour gérer ses intérêts? Mais il faut ici constater une différence avec le régime de la commune. Le principe est que la loi réglemente le département avec plus de bienveillance que la commune, et en voici quelques preuves. Les centimes additionnels sont votés par le département sans aucune autorisation jusqu'à 20 ‰, tandis que la création des centimes communaux est toujours approuvée préalablement. La commune aliène ses propriétés immobilière avec l'autorisation du Conseil d'Etat de quelque valeur qu'elles soient, tandis que le département les aliène jusqu'à la va-

leur de 20.000 frs. Cette différence de traitement s'explique probablement par la confiance plus grande qu'inspire à l'Etat l'assemblée départementale au regard de l'assemblée communale et du Conseil municipal.

A côté de la réglementation des délibérations citées plus haut, toutes les décisions de l'assemblée et du Conseil départemental sont sous le coup du veto suspensif. Elles peuvent toutes être suspendues, si elles sont contraires aux lois, dans un délai de 20 jours, après quoi elles sont considérées comme définitives. On ne fait pas ici, comme en matière communale, la distinction entre l'intérêt général et l'intérêt régional quant aux décisions qui les touchent. Il ressort de là qu'en pratique, il n'y a pas de décisions des organes propres du département qui ne puissent être suspendues. Cet état des choses a permis à un auteur de droit administratif de s'écrier : que la décentralisation était le but, mais qu'on a créé, en pratique, un système de pure centralisation¹.

Nous pensons aussi que ce système n'est pas très libéral et qu'il faudrait remédier à cet état des choses par l'élargissement de l'autonomie du département dans la délibération de ses intérêts régionaux. Le remède ne consistera pas à dégager le département

1. Koumanoudy, *Droit Adm.*, p. 230.

de tout contrôle, car il pourrait en résulter des conséquences fâcheuses. C'est le cas, par exemple, à propos des centimes additionnels. Un intérêt d'État y est évidemment engagé, car on peut ne pas permettre aux départements (comme aux communes) d'imposer trop de centimes pour cette raison que c'est la source même des impôts d'État qui pourrait être affaiblie. Mais cela n'empêche pas d'augmenter le taux de 20 % qui existe déjà, sans toutefois le laisser trop s'élever. Le contrôle doit subsister là où une question régionale engage un intérêt de l'État, mais être réduit sur les autres.

Au point de vue de la composition de l'assemblée départementale, nous devons faire la critique suivante. Le système applicable aux élections de ses membres est le système majoritaire avec les listes, qui donnent tous les sièges à la liste réunissant le plus de voix. Donc, de l'assemblée est exclue la participation des minorités. Nous voudrions voir appliquer la R. Proportionnelle à ces élections, comme elle est déjà largement appliquée aux élections législatives et en quelque sorte aux élections municipales. La question de son introduction dans les élections de l'assemblée n'est pas nouvelle. Pendant la discussion de la loi actuelle, en 1905, il y a eu de semblables propositions qui n'ont pas été acceptées. Pour quelles raisons? On a fait valoir contre la R. Proportionnelle dans le département les

arguments suivants. On disait que le R. Proportionnelle est admise pour les élections législatives, parce que, le Parlement étant un corps politique, il faut que toutes les idées pour lesquelles on fait de la propagande y soient représentées. Au contraire, dans l'assemblée on ne discute pas de questions politiques et la représentation y est inutile. Nous pensons au contraire que, quoique l'assemblée ne soit pas un corps politique, on y discute des questions qui intéressent tous les habitants et qu'il faut, par conséquent, les admettre tous à exposer leurs avis. La représentation permettra ensuite de contrôler l'action de ceux qui gèrent les intérêts du département. D'ailleurs, pourquoi a-t-on introduit la R. Proportionnelle dans le Conseil municipal qui n'est pas davantage un corps politique?

Mais il ne suffit pas seulement d'accorder une plus large participation des citoyens dans les élections, de soustraire au contrôle certains actes des organes propres du département, il faut laisser au profit des départements certains services qui sont aujourd'hui à la charge de l'État. L'exemple dans cette voie avait été montré, il y a peu d'années, par le département de Chabaz pour la construction d'une ligne de chemin de fer aux frais du Budget départemental.

L'autonomie de l'arrondissement ne joue pas un

rôle si important que celui du département ou de la commune. Le contrôle dans l'arrondissement a donné le même résultat que dans le département, c'est-à-dire que l'autonomie n'y existe presque pas.

VU ET APPROUVÉ :

Le Président de la thèse,

F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris :

L. LIARD.

VU :

Le Doyen :

P. CAUWÈS.

APPENDICE

Articles du *Code Douchane* mentionnés pages 28-32

ART. 16 : « Les habitants d'un village ont l'usage du pâturage sur le territoire de village. Pâturage est interdit sur les terres royales, d'églises et couvents. »

ART. 17 : « Le droit aux habitants d'une Zoupa de se servir du pâturage sur le territoire d'une autre est interdit. Si un village appartient au domaine royal, à un seigneur ou aux églises, les habitants ont l'usage du pâturage sur tout le territoire de la Zoupa. »

ART. 153 : « Dans tous les Pays et Bourgs, dans toutes les Zoupas et Villages, qu'il n'y ait pas des brigands et voleurs, et que les crimes et vols soient punis de la façon suivante : Le Village dans lequel on arrête un voleur ou criminel sera dissous, voleur sera pendu la tête en bas, criminel sera aveuglé. Le maître de ce village aura à indemniser tous les dégâts et sera puni de la même peine que le voleur et criminel. »

ART. 154 : « De la même façon seront punis les Knez (les Seigneurs) et les Prémoutchari (commandant) des villages dans lesquels on a arrêté les voleurs. »

ART. 198 : « Si un crime est commis par un membre de famille, la réparation est payée par l'auteur ou par le père de famille. »

ART. 205 : « Lorsqu'on arrête celui qui a mis feu à la maison, à l'aire, au foin, le village où habite le malfaiteur a la charge de

l'indemnité qui est payée au sinistré. Si l'incendiaire n'est pas connu, c'est le village où habite le sinistré qui a la charge de l'indemnité. »

ART. 206 : « Au cas où on vole des animaux appartenant au Roi, l'indemnité sera payée par les habitants du lieu. Pour le vol des animaux appartenant aux particuliers, l'indemnité est payée par les habitants de la Zoupa, d'après la décision du juge. »

ART. 208 : « Si un brigand est arrêté dans la forêt ou dans le désert, il est amené dans le village le plus proche et sera gardé par lui et transmis aux juges. Si le village ne le transmet pas aux juges, il indemnise tous les dégâts faits par le brigand. »

BIBLIOGRAPHIE

- DE FOCQUEVILLE. — *De la démocratie en Amérique.*
DUPONT WHITE. — *Centralisation.*
ODILON-BARROT. — *De la centralisation et de ses effets.*
HAURIUO. — *Etude sur la décentralisation.*
PAUL DUBOIS. — *Finances communales.*
FERRAND. — *Les peuples libres.*
DE COME. — *Droit administratif (préface).*
LEROY-BEAULIEU. — *Administration locale en France et en Angleterre.*
HAURIUO. — *Droit administratif.*
BERTHELEMY. — *Droit administratif.*
BERTHELEMY. — *Sommes-nous condamnés à la centralisation perpétuelle ?*
- JENKS. — *Essai sur le gouvernement local en Angleterre.*
GNEIST. — *Constitution communale de l'Angleterre.*
DE FERRON. — *Institutions municipales et provinciales.*
LOWEL-LAWRENCE. — *Gouvernement local de l'Angleterre.*
REDLICH ET HIRST. — *Gouvernement local en Angleterre, Th. I.*
RÖDLICH. — *Angliche local verwaltung.*
BLOCK. — *Dictionnaire politique.*
- KRSTITCH. — *Réflexions sur Code Douchane.*
NOVAKOVITCH ST. — *L'empire turc à la veille du soulèvement serbe.*
NOVAKOVITCH. — *Code Douchane.*
NOVAKOVITCH. — *Village (Selo) dans l'ancien Etat Serbe.*
ALYPITCH. — *Histoire des pouvoirs de police en Serbie.*
KALAÏZITCH. — *La Commune Serbe.*

- SVÉTOZAR MARKOVITCH. — *La Serbie en Orient.*
 MATIA NÉNADOVITCH. — *Mémoire.*
 MILITCHÉVITCH. — *Les communes en Serbie (1875).*
 FRÈRES PÉTROVITCH. — *Documents pour l'histoire de la Serbie.*
 VOUK KARAZITCH. — *Dictionnaire serbe (Mots : Kmète, Knez, etc.)*
 VOUK KARAZITCH. — *Documents pour l'histoire serbe.*
 M. PÉTROVITCH. — *Finances et institutions de la Nouvelle Serbie.*
 D^r PAVRILOVITCH. — *Miloche Obrénovitch.*
 VON LINGENTHÄL. — *Histoire du droit gréco-romain.*

Recueil officiel des lois et décrets de 1839-1905 (th. I-IX).
Annuaire Statistique de Royaume de Serbie. Année 1906.
Annuaire de législation étrangère, Paris.

- D^r KOUMANOUDÏ. — *Droit administratif serbe.*
 VOUKITCHÉVITCH. — *Recueil des arrêts du Conseil d'État.*
 D^r SKÉRLITCH. — *Svétozar Markovitch.*

Journaux politiques de 1867-1881.

Débats parlementaires (Édition officielle), Années 1864, 1866, 1875-78, 1884, 1889-90, 1898, 1901-10.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	1
INTRODUCTION. — I. Supériorité du régime décentralisé...	5
II. Différence entre le gouvernement local en Angleterre, en France et en Ser- bie.....	14
I^{re} PARTIE. — Historique du Self-Government local en Serbie	
I. L'époque du tsar Douchane.....	27
II. L'époque de la domination turque.....	33
III. L'époque des premières lois écrites.....	57
IV. La loi de 1866.....	67
V. Les modifications de la loi 1866.....	80
VI. Interregnum de la Constitution 1888.....	87
VII. Résumé de l'aperçu historique.....	100
II^e PARTIE. — L'Etat actuel du Self-Government local en Serbie	
Titre I. — Autonomie du département.	
CHAP. I. — ASSEMBLÉE DÉPARTEMENTALE.	
Art. I. — Organisation.	
A. Composition.....	105
B. Electorat.....	106
C. Fonctionnement.....	110
Art. II. — Attributions.	
A. Attributions réglementaires..	118
B. Attributions consultatives....	118
C. Attributions de contrôle.....	119
D. Attributions d'administration.	120
E. Attributions financières :	
a) Budget départemental...	121
b) Emprunt départemental..	125

CHAP. II. — CONSEIL DÉPARTEMENTAL.	
Art. I. — Organisation.....	126
Art. II. — Attributions.	
1) Attributions du Conseil élargi..	129
2) Attributions du Conseil restreint	132
CHAP. III. — TUTELLE ADMINISTRATIVE DU DÉPARTEMENT	133
Titre II. — <i>Autonomie de l'arrondissement.</i>	
A. Assemblée d'arrondissement..	137
B. Conseil d'arrondissement.....	142
C. Tutelle administrative de l'ar-	
rondissement.....	143
Titre III. — <i>Autonomie de la Commune.</i>	
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — RÈGLES GÉNÉRALES.....	146
CHAP. I. — ASSEMBLÉE COMMUNALE.	
A. — Organisation.....	150
B. — Attributions.....	155
CHAP. II. — CONSEIL MUNICIPAL.	
Art. I. — Organisations.	
A. Composition.....	157
B. Electorat :	
Eligibilité.....	158
Incompatibilité.....	158
Système des listes.....	159
Le vote.....	165
Système de la Repr. Propor-	
tionnelle.....	164
Réélection.....	169
Contentieux électoral.....	170
C. Fonctionnement. Séances.....	171
Fonction de conseiller.....	172
Art. II. — Attributions.	
A. Attributions d'administration..	174
B. Attributions financières.....	176
CHAP. III. — BUREAU MUNICIPAL.....	182
Art. I. — Organisation.	
A. Composition.....	184
B. Fonctionnement.....	185
C. Fonctions du Maire et des ad-	
joint.....	186

Art. II. — Attributions	
A. Attributions du Maire.....	187
B. Attributions du Bureau :	
1) Attributions de police...	188
2) Attributions d'administra-	
tion.....	189
3) Attributions d'exécution..	190
4) Attributions judiciaires...	190
CHAP. IV. — TUTELLE ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE	194
CHAP. V. — COMMUNE DE BELGRADE.....	204
CHAP. VI. — COMMUNES RELIGIEUSE ET SCOLAIRE.....	209

III^e PARTIE. — Critique du système du Self-Government en Serbie.

I. — Critique de l'autonomie communale.....	215
II. — Critique de l'autonomie départementale.....	227
APPENDICE.....	233
BIBLIOGRAPHIE.....	235

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

Adjoint

attributions, 186, 188.
élection, 164.
fonction, 186.
révocation, 197.
adjoint de Belgrade, 207.

Assemblée d'arrondissement

attributions, 141.
composition, 139.
loi 1890, 95.
sessions, 140.

Assemblée communale

attributions, 155.
convocation, 151.
droit de vote, 153.
loi de 1866, 68.
loi de 1875, 81.
loi de 1889, 96.
organisation, 150.
procédure de vote d'élection, 154.
procédure de consultation, 154.

Assemblée départementale

attributions consultatives, 118.
attributions de contrôle, 119.
attributions d'administration en 1890, p. 93.

attributions d'administration en 1905, p. 120.
attributions financières en 1890, p. 93.
attributions financières en 1905, p. 121.
caractère du mandat, 116.
composition en 1890, p. 92.
— en 1905, p. 105.
droit de vote, 106.
éligibilité, 107.
incompatibilité, 108.
loi de 1898, 95.
projets, 115.
scrutin, 108.
séances, 93, 113.
sessions en 1890, 93.
— en 1905, 110.
vérification des pouvoirs, 111.

Assistance, 149.

Autonomie

époque de Douchane, 27.
— de domination turque, 33.
développement des idées en 1870, 88-90.
modification à la loi de 1902, 150 (note).

Avant-propos, 1.

Belgrade (commune de), 207.**Budget**

- d'arrondissement, 141.
- de Belgrade, 207.
- communal, 177-181.
- départemental, 121-127.

Bureau municipal

- attributions d'administra-
tion, 189.
- attributions d'exécution,
190.
- attributions judiciaires, 191.
- de police, 188.
- bureau de Belgrade, 207.
- composition, 184.
- différence des législations,
182.
- fonctionnement, 185.
- loi de 1866, 69.
- loi de 1875, 82.
- loi de 1889, 97.

Centimes additionnels

- d'arrondissement, 141.
- de la commune, 178.
- du département en 1890,
93.
- du département en 1905,
122.

Centralisation

- avantages, 6.
- inconvenients, 7-15.

« Chancellerie Serbe », 50.**Commune**

- historique de 1902-1909,
150 (note).
- scolaire, 209.
- religieuse, 213.
- règles générales, 146.

Conseil d'arrondissement

- attributions, 143.
- composition, 142.
- séances, 143.
- session, 143.

Conseil d'État

- approbation des décisions,
120, 123, 125.
- contentieux, 112, 170.
- composition, 224.

Conseil départemental

- attributions du conseil élar-
gi, 129.
- attributions du conseil res-
treint, 132.
- loi 1890, 94.
- organisation, 126.
- séances, 128.

Conseil Municipal

- attributions d'administra-
tion, 174.
- attributions financières,
176.
- attributions du Conseil de
Belgrade, 205.
- composition, 157.
- contentieux, 170.
- électorat, 157.
- éligibilité, 158.
- incompatibilité, 158.
- fonction de conseiller, 172.
- loi 1866, 73.
- loi 1875, 82.
- loi 1889, 98.
- loi 1839, 60.
- réélection, 169.
- représentation proportio-
nelle, 164.
- révocation, 197, 206.

- richesses communales, 174
 (note).
 séances, 171.
 système de listes, 159.
 vote, 162.
- Constitution**
 de 1835, 58.
 de 1838, 59.
 de 1869, 66.
 de 1888, 87, 93.
- Critique**
 de l'autonomie communale, 215.
 de l'autonomie départementale, 227.
- Décentralisation**
 (V. Centralisation).
- Département**
 historique de 1835-1905, 133.
 loi de 1890, 92.
 loi de 1898, 95.
- Douchane (Code), 27 (note).**
- Emprunt**
 communal, 156.
 d'arrondissement, 142.
 départemental, 125.
- Finances**
 de l'arrondissement, 141 (note).
 de la commune, 177 (note).
 du département, 175 (note).
- Greniers communaux, 49 (note).**
- Jonction (de communes), 147.**
- Juge de paix, 59, 61.**
- Kadia, 36, 49.**
- Knez de Nahia**
 attributions, 35, 37, 43.
 — en 1807, 46.
 — en 1811, 48.
 — en 1815, 50.
- Liste**
 des candidats, 159.
 électorales, 158 (note).
- Maire**
 attributions, 187.
 élection, 184.
 époque turque, 39.
 rôle en 1801, 45.
 rôle en 1815, 53.
 rôle en 1836, 59.
 rôle en 1838, 62.
 rôle en 1866, 72.
 rôle en 1875, 84.
 rôle en 1884, 86.
 révocation, 197.
 Maire de Belgrade, 205.
- Mousselimé**
 attributions, 36, 49, 52.
- Obrknez, 35.**
 attributions, 37, 42, 43.
 attributions en 1804, 46.
 — en 1811, 47.
 — en 1815, 52.
- Octroi, 177.**
 de Belgrade, 206 (note).
- Peine**
 contre organes départementaux, 138.
 contre organes municipaux, 196.

Préfet

attributions de contrôle,
135.
attributions judiciaires, 135.
attributions réglementaires,
134.
préfet de Belgrade, 205.
historique des préfets, 133
(note).
nomination, 134 (note).

Résumé

(de l'histoire), 100.

Self-government

définition, 15.
sens, 15.
système anglais, 16-22.
système français-serbe, 23-
25.

Sous-préfet

contrôle sur l'arrondisse-
ment, 144.
historique de 1836-1905,
143 (note).
nomination, 143.

Substitution

aux organes départemen-
taux, 136.
aux organes municipaux,
198.

Synode, 47.**Tribunaux, 46.**

en 1811, 48.
en 1815, 55.

Tutelle

de l'arrondissement, 143.
de la commune, 194.
du département, 133.
loi de 1866, 75.
loi de 1875, 82.
loi de 1878, 83.
loi de 1884, 84.
loi de 1898, 86.

Village

époque de Douchane, 29-32.
époque turque, 34, 37, 38.
41.

Zoupa, 28.

ERRATA

- à la page 14, sixième ligne d'en bas : man, au lieu de mann
- à la page 27, au-dessous du chiffre I il faut : Époque du Tzar Douchane
- à la page 32, deuxième ligne d'en bas : Bulgarsky, au lieu de Bulparsky
- à la page 33, au-dessous du chiffre II il faut : Époque de domination turque
- à la page 33, quatorzième ligne d'en bas : 1389, au lieu de 1839
- à la page 57, au-dessous du chiffre III il faut : Époque des premières lois écrites
- à la page 67, au-dessous du chiffre IV il faut : La loi de 1866
- à la page 55, deuxième ligne d'en bas : Chabatx au lieu de Chatatz
- à la page 89, onzième ligne d'en bas : Iavnosti, au lieu de Savnosti
- à la page 126, huitième ligne d'en bas : ajoutez Okrouzni odbore
- à la page 164, première ligne d'en haut : urne, au lieu de boîte
- à la page 183, sixième ligne d'en bas : Iunte, au lieu de Iuncte
- à la page 200, note, troisième ligne : le département, au lieu de département
- à la page 215, titre : Critique, au lieu de Clitique
- à la page 215, titre : du Self, au lieu de Self
- à la page 235, de Tocqueville, au lieu de Focqueville
- à la page 235, de Comenin, au lieu de Come

